

Planejamento e Desenvolvimento

TEMPOS, ESCALAS
E PERSPECTIVAS
PARA A BAHIA

Francisco Baqueiro Vidal, Patricia Chame Dias (orgs.)

Planejamento e Desenvolvimento

TEMPOS, ESCALAS
E PERSPECTIVAS
PARA A BAHIA

SALVADOR 2025

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Jerônimo Rodrigues

VICE-GOVERNADORIA

Geraldo Júnior

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

Cláudio Ramos Peixoto

**SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS
ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA**

José Acácio Ferreira

DIRETORIA DE ESTUDOS

Edgard Porto Ramos

DIRETORIA DE INDICADORES E ESTATÍSTICAS

Armando Affonso de Castro Neto

DIRETORIA DE INFORMAÇÕES GEOAMBIENTAIS

Cláudio Emílio Pelosi Laranjeira

DIRETORIA DE PESQUISAS

Rodrigo Barbosa de Cerqueira

Ficha Técnica**Diretoria Responsável**

Diretoria-geral

OrganizaçãoFrancisco Baqueiro Vidal
Patrícia Chame Dias**Editoria-geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto Guanais

Editoria de Arte

Ludmila Nagamatsu Dias

Produção EditorialElisabete Barretto Guanais
Ludmila Nagamatsu**Normalização**Eliana Marta Gomes da Silva Sousa
Patrícia Fernanda Assis da Silva**Edição das Entrevistas**Patrícia Chame Dias
Francisco Baqueiro Vidal
Elisabete Barretto Guanais**Transcrição das Entrevistas**

Alysson Andrade Guimarães

Revisão de Linguagem2Designers
Editoria e Organizadores**Projeto Gráfico**Elisabete Barretto Guanais
Julio Vilela**Capa e Separatrizes**

Julio Vilela

Editoração

Autor Visual/Perivaldo Barreto

LuvaAlberto Valença (*in memoriam*) – Arte
Elisabete Barretto Guanais – Curadoria
Julio Vilela e Vinícius Luz – Projeto Gráfico**Comissão Editorial da SEI**Aline Virgílio, Anderson de Oliveira, Eliana Marta
Gomes, Elisabete Barretto Guanais, Elissandra de Brito,
Ludmila Nagamatsu, Luiz Fernando Lobo, Luzia Luna
Pamponet, Marília Reis, Rita Pimentel, Soraia Tecla

Planejamento e desenvolvimento : tempos, escalas e perspectivas para a Bahia / Francisco Baqueiro Vidal, Patrícia Chame Dias (organizadores). - Salvador : SEI, 2025. 454 p. ; il.

ISBN 978-65-989250-1-7

1. Planejamento - Bahia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Planejamento governamental. I. Vidal, Francisco Baqueiro. II. Dias, Patrícia Chame. III. Título.

CDU 65.012.2(813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 250 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 435, 2º andar - CAB - CEP 41750-002 - Salvador - Bahia
Tel.: (71) 3315-4822 / 3115-4707
www.sei.ba.gov.br - sei@sei.ba.gov.br





O Nascer da Lua sobre o Mar, [19--]
(Detalhe da obra na página anterior)
Alberto Valença (1890-1983)
190 x 240 mm
Pintura em *pochade*
Museu Costa Pinto, Salvador, Bahia.

O nascer da lua sobre o mar

A obra *O nascer da lua sobre o mar*¹, de Alberto Valença, é uma paisagem silenciosa e contemplativa que, à primeira vista, parece distante dos temas do planejamento e do desenvolvimento. No entanto, ao escolher essa imagem como referência visual para este livro, propomos uma leitura simbólica e desafiadora: o desenvolvimento não se constrói apenas com concreto e números, mas também com sensibilidade, visão de futuro e respeito à natureza.

A lua que desponta no horizonte sobre o mar baiano pode ser vista como metáfora de ciclos, direção e esperança. O mar, por sua vez, representa os fluxos, as interações e os desafios territoriais que expressam a história da Bahia. Juntos, esses componentes simbolizam a necessidade de um planejamento que considere não apenas a técnica, mas também o tempo, a escala e a perspectiva – dimensões que esta publicação busca explorar.

O livro *Planejamento e desenvolvimento: tempos, escalas e perspectivas para a Bahia* convoca o leitor a refletir sobre a trajetória do estado na composição de seu território, integrando políticas públicas, infraestrutura, sustentabilidade e identidade. A obra de Alberto Valença, que transita entre o poético e o territorial, serve como inspiração para pensar o desenvolvimento como um processo que não pode perder de vista o horizonte.

Elisabete Barretto Guanais

¹ Agradecemos a Antônio Alberto Valença e Vera Spínola, filho e nora do artista, pela generosa cessão das imagens que ilustram esta edição, extraídas do livro *Conversando com a Pintura de Alberto Valença: um romance biográfico*, de autoria de Vera Spínola, que oferece um olhar íntimo e poético sobre a vida e a arte do pintor. As fotografias das pinturas são de Fábio Peixoto (*in memoriam*).

*A Rômulo Almeida e Celso Furtado,
que ousaram planejar um Brasil soberano,
democrático, desenvolvido e socialmente justo.*



Prefácio

O tema do desenvolvimento vem paulatinamente reconquistando uma posição de destaque, não apenas na seara do pensamento econômico e político brasileiro, como também no âmbito das políticas públicas. O tema teve inquestionável centralidade na era desenvolvimentista, que vai de 1930 até princípios dos anos 1980, em que o crescimento econômico e a industrialização, bem como um imprescindível suporte estatal a esse processo, eram as suas principais marcas. A ideologia desenvolvimentista que se forjou nesse período constituía, assim, a ideia-força de superação do subdesenvolvimento econômico e da pobreza do país mediante industrialização integral apoiada, quando não liderada, pelo Estado nacional.

E, tal como naquele período apenas reproduzia-se no Brasil o padrão capitalista mundial, keynesiano e desenvolvimentista, no atual momento se insinua repetir no país a opção mundial por recuperar o papel do Estado como indutor do progresso técnico, sob a ameaça da superioridade do modelo chinês sobre o neoliberalismo nos planos do crescimento e da capacidade de transformação estrutural.

No meio século desenvolvimentista, no Brasil, o planejamento estatal ganhou inegável força, sendo responsável por estratégias exitosas, como no Plano de Metas e no II PND. É bem verdade que havia variadas vertentes orientando esse planejamento, reflexo das diversas correntes ideológicas que disputavam a liderança no direcionamento do desenvolvimento nacional. Seja como for, a partir dos anos 1980, o pensamento desenvolvimentista entrou em crise, fustigado pelas grandes dificuldades macroeconômicas que então se apresentavam para a economia brasileira com a asfixia financeira provocada pela explosão dos juros norte-americanos em 1979, destacando-se a questão do descontrole inflacionário, cujo combate passou a estar na ordem do dia durante mais de uma década. Além disso, ocorreu a fragilização do Estado, especialmente no que se refere às suas históricas funções de promoção do desenvolvimento, outrora com grandes projetos e investimentos, numa ruptura em que se destacaram os conhecidos efeitos da quebra do seu padrão de financiamento. Em conjunto com esses fatores, e outros, a ascensão do pensamento neoliberal pôs fim a várias décadas de hegemonia do pensamento desenvolvimentista.

Sanada, enfim, desde meados dos anos 1990, a questão da inflação, recuperada a estabilidade macroeconômica, e superada a fase ascendente do neoliberalismo, ganha crescente importância, não apenas na academia, mas também no âmbito governamental, a proposição de que a retomada do planejamento se constitui num caminho necessário para a elaboração e implementação de uma estratégia de desenvolvimento que se revele economicamente efetiva e socialmente mais equitativa.

O livro que o público leitor tem agora em mãos, organizado por Francisco Baqueiro Vidal e Patrícia Chame Dias, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), instituição de pesquisa e estudos vinculada à Secretaria do Planejamento estadual (Seplan), faz parte desse esforço de planejamento, tendo como finalidade última a promoção de um desenvolvimento que venha a se revelar ao mesmo tempo sustentado e sustentável. Os organizadores lograram reunir nessa missão autoras e autores de destaque e especialistas do governo estadual, que debateram temas fundamentais para o planejamento e o desenvolvimento, a exemplo das escalas espaciais; das desigualdades regionais e de questões atinentes à categoria território, incluindo centralidades urbanas; da cultura e das identidades; da democracia e cidadania como elementos incontornáveis para um desenvolvimento socioeconômico efetivo; e da própria trajetória do planejamento governamental e de suas possibilidades atuais diante de um cenário ainda condicionado pela presença do ideário neoliberal, entre vários outros aspectos.

O livro é dedicado a Rômulo Almeida e Celso Furtado, que, juntamente com Roberto Simonsen, foram os patronos do desenvolvimentismo no Brasil. Rômulo, após chefiar com brilhantismo a Assessoria Econômica da Presidência da República e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) no segundo governo Vargas, regressaria à Bahia para liderar uma experiência invulgar, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), da qual descendem a SEI e a Seplan. Furtado, que igualmente dispensa detalhadas apresentações, combinou a perspectiva desenvolvimentista nas linhagens nacionalista e progressista com a abordagem analítica do estruturalismo latino-americano, à qual deu numerosas contribuições. Foi, ademais, o criador da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o primeiro ministro do planejamento no Brasil. Para além de seus pensamentos, como notáveis homens públicos que foram, tiveram igualmente a oportunidade de implementar ideias e projetos que visavam a superação do subdesenvolvimento. Trata-se de uma justa e oportuna homenagem que prestam as instituições planejadoras da Bahia a esses dois grandes brasileiros, que tanto fizeram pela Bahia, pelo Nordeste e pelo Brasil.

Nessa necessária retomada do planejamento para o desenvolvimento, há, entretanto, inescapáveis atualizações em relação à clássica era desenvolvimentista. Se, nesta última, a industrialização representava o cerne da questão, e as estratégias eram montadas para que aquela fosse viabilizada, agora o contexto histórico é muito distinto. Por um lado, as atenções à inclusão social, à pesquisa tecnológica e à sustentabilidade ambiental, infelizmente muito escassas na era clássica, se impõem como incontornável exigência. Por outro lado, parece haver na atual fase, pelo menos nos curto e médio prazos, uma redução na vulnerabilidade externa da economia devido à demanda asiática por nossos abundantes recursos naturais, e à existência de muita liquidez internacional, à diferença do que ocorreu durante as primeiras décadas da etapa desenvolvimentista.

As contribuições do setor primário correspondem, potencialmente, a um fator muito favorável a uma nova e bem-sucedida estratégia de desenvolvimento, mas estão longe de ser suficientes. Os mestres Rômulo Almeida e Celso Furtado, com certeza, estariam a estas alturas alertando para o fato de que, ainda que tais condições estejam dadas na atualidade, um futuro promissor a longo prazo dista de estar assegurado. O êxito de uma estratégia de desenvolvimento daqui para frente depende de que se afaste a escolha de forma passiva da reprimarização da economia. Requer, por certo, a valorização das suas principais *commodities* e a diversificação e modernização dos serviços para deflagrar e fomentar continuamente um processo interno de desenvolvimento das forças produtivas, mas, ainda mais importante, requer planejar, expandir e renovar o debilitado setor industrial brasileiro. Prioritariamente, há que prover impulsos à inovação tecnológica de fronteira que acompanhem e internalizem no país as cadeias industriais correspondentes às aceleradas transições energética, ambiental e digital, e às biotecnologias.

Permito-me aproveitar deste espaço do livro que tenho a honra de prefaciar para dizer que, nos últimos anos, venho trabalhando com essas e outras questões correlatas, enfeixadas pelo que denominei de quatro “frentes de expansão” (da produção, do emprego e do investimento) em operação na economia brasileira: produção e consumo de massa, serviços sociais, atividades intensivas em infraestrutura e atividades intensivas em recursos naturais. Trata-se da identificação do quarteto de “motores de expansão” inaugurado no primeiro governo Lula, que penso ser adequado ao desenho da estratégia de desenvolvimento socioeconômico no Brasil. O esquema analítico é muito funcional ao planejamento estratégico, já que cada uma das quatro frentes requer tratamentos diferenciados entre si no tocante à forma como as políticas sociais, ambientais, produtivas/tecnológicas e macroeconômicas devem contribuir para dar-lhes velocidade e virtuosidade. Uma das

características do esquema é a de que a soma das atividades das quatro frentes equivale ao PIB, de modo que admite exercícios de planejamento empregando-se, por exemplo, matrizes de insumo-produto.

A estratégia de desenvolvimento organizada pela ótica das quatro frentes se revelará tão mais ampla e bem-sucedida quanto mais venha a ser potencializada por uma melhora significativa nos rendimentos disponíveis das famílias trabalhadoras e na distribuição da renda. Isto reverberaria na garantia da ampliação da produção e demanda por bens primários e por serviços, bem como na reativação da produção e consumo de bens industriais, estimulando investimentos que também ajudarão na recuperação das exportações.

Há indícios fortes de que, desde o primeiro governo Lula, esteja em curso um crescimento puxado por políticas que impulsionam o mercado interno de consumo popular, apenas interrompido pelos seis a sete anos prévios ao atual governo. Este impulso, em conjunto com o motor de crescimento caracterizado por serviços sociais – como saúde, educação, cuidados, cultura etc., responsáveis por mais de 20% do PIB e do emprego no país –, implica estarmos passando por uma fase embrionária de uma estratégia que se pode denominar de “social-desenvolvimentista”.

Os outros dois motores dizem respeito à já comentada crescente procura externa – e também interna – por bens primários do país, e às razoáveis perspectivas quanto à demanda pública e privada por novos investimentos em infraestrutura, os quais, inclusive pelos seus efeitos de geração de emprego, tendem a reforçar os demais motores.

Por fim, e não menos importante, indústria e inovação tecnológica são atividades transversais aos quatro motores, são “turbinadores” (potencializadores) do processo de expansão da economia nacional. Quanto mais estimuladas, maior a velocidade com que as frentes de expansão se deslocam na direção da criação de investimento, emprego e transformação produtiva.

Esse “esboço” serve para identificar o enorme potencial do modelo de desenvolvimento socioeconômico inscrito na lógica de operação da economia desde o primeiro governo Lula. Mas seria ingênuo ignorar os

gigantescos desafios políticos e institucionais que a sociedade e o governo do Brasil enfrentam para planejar e implementar com eficácia o potencial de desenvolvimento de que dispõe o país. O futuro de um “social-desenvolvimentismo” como o que defendo depende, obviamente, de permanente luta política, que só tem chances de vitória na medida em que a democracia seja permanentemente fortalecida e que a sociedade seja mobilizada em favor do desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

A feliz iniciativa da SEI e de seus pesquisadores chega, portanto, em boa hora. Que os debates aqui suscitados possam se multiplicar, e que este livro represente um importante contributo para se repensar o desenvolvimento brasileiro, em suas múltiplas questões e dimensões. Boa leitura!

Ricardo Bielschowsky

Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, outubro de 2025

SUMÁRIO

15	APRESENTAÇÃO
17	Para (re)introduzir o debate: quais os caminhos e descaminhos do planejamento? Como ressignificar o desenvolvimento? Francisco Baqueiro Vidal Patrícia Chame Dias
33	SEÇÃO I TEMPOS E ESCALAS DO PLANEJAMENTO E A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
35	O planejamento governamental no século XXI: os desafios do desenvolvimento no contexto do pacto federativo e do processo de neoliberalização Carlos Brandão
59	A Região Nordeste nas décadas recentes: condições estruturais, mudanças e permanências Tania Bacelar de Araujo
75	O planejamento do desenvolvimento: notas sobre a atualidade da obra de Celso Furtado Fernanda Graziella Cardoso
89	Rômulo Almeida na Bahia: a experiência inovadora da CPE e as contradições do desenvolvimento Alexandre de Freitas Barbosa
119	As utopias planejadoras de Celso Furtado e Rômulo Almeida: sentidos, limites e descaminhos das reformas desenvolvimentistas no Nordeste e na Bahia Francisco Baqueiro Vidal
169	SEÇÃO II PLANEJAMENTO NA BAHIA: AVANÇOS, PROBLEMÁTICAS E PERSPECTIVAS
171	Desafios e perspectivas do planejamento governamental na Bahia: contribuições para um novo ciclo de desenvolvimento Ranieri Muricy Barreto
191	Experiências de participação no planejamento e na gestão pública: caminhos andados e horizontes Fabiana da Cruz Mattos Milena Souza França Danilo Uzêda da Cruz
215	Primeira década de monitoramento e avaliação na Bahia: percurso, desafios e inovação em gestão Fabiane Louise Bitencourt Pinto Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio Fernando de Souza Coelho

235	SEÇÃO III DA RETÓRICA À PRÁTICA E OS RUMOS NECESSÁRIOS PARA O PLANEJAMENTO
237	As interdependências entre planejamento, desenvolvimento e territórios Arilson Favareto Carolina Galvanese
257	As relações entre planejamento, poder e cultura: um retrospecto com foco no estado da Bahia Angelo Serpa
273	Cultura e questões étnicas: abordagens, reflexões e proposições para o planejamento territorial Janio Roque Barros de Castro
293	Planejamento e rede urbana da Bahia: uma análise a partir da teoria dos dois circuitos Ernesto Pereira Galindo
317	Isto e aquilo: planejamento e cidadania em paralaxe Lara Sousa Matos
347	SEÇÃO IV MEMÓRIAS, SENTIMENTOS E ELABORAÇÕES DE PLANEJADORES
348	Entrevistas: espaços do entender, do perceber e do sentir
350	Avanços e recuos crescentes em relação ao planejamento e ao desenvolvimento regional no Nordeste Otamar de Carvalho
380	Da CPE ao presente: a trajetória do planejamento na Bahia Antônio Alberto Valença
412	Ideologia, alienação e fundamentos do planejamento Fernando Pedrão
442	Rômulo Almeida: um ativista político do desenvolvimento Eduardo Aguiar de Almeida

Apresentação

É com grande satisfação que a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) apresenta a obra *Planejamento e desenvolvimento: tempos, escalas e perspectivas para a Bahia*, uma coletânea que nasce em um momento de dupla celebração para a nossa Instituição e para o estado. Afinal, em 2025, comemoramos não apenas os 30 anos de fundação da SEI, mas também os 70 anos de uma trajetória ininterrupta de planejamento governamental na Bahia, um legado iniciado em 1955 com a visionária criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

Este marco temporal nos convida a uma reflexão profunda sobre o papel do planejamento como processo essencial para a construção de um futuro mais próspero e equitativo. A Bahia, ao instituir a CPE sob a liderança do economista Rômulo Almeida, estabeleceu-se como referência no Brasil, criando uma singular estrutura institucional de âmbito subnacional dedicada a pensar o desenvolvimento de forma estratégica e sistêmica. Essa iniciativa corajosa e inovadora, que, à época, inspirou outros estados, lançou as bases para uma cultura de planejamento que tem sido fundamental para orientar as políticas públicas e impulsionar o desenvolvimento do nosso estado ao longo de sete décadas.

A SEI, como herdeira direta dessa tradição, orgulha-se de carregar a responsabilidade de dar continuidade a esse trabalho. Criada em 18 de janeiro de 1995, por meio da Lei nº 6.812, a partir da fusão de outras entidades que evoluíram a partir da CPE original, nossa Superintendência consolidou-se como o principal provedor de dados, análises e estudos socioeconômicos da Bahia. Guiados pela missão de colocar a “Informação a serviço da sociedade”, temos nos dedicado a subsidiar o governo e a sociedade civil com conhecimento qualificado, essencial para a tomada de decisões e para a formulação e avaliação de políticas públicas baseadas em evidências.

A publicação que o leitor tem em mãos é um reflexo vibrante dessa missão. A obra, organizada com maestria por Francisco Baqueiro Vidal e Patricia Chame Dias – dois pesquisadores com profundas raízes na análise do desenvolvimento baiano, servidores desta Instituição e vinculados também à Secretaria do Planejamento (Seplan) –, alinha-se a uma série de publicações de fôlego que a SEI orgulhosamente apresenta à sociedade, todas disponibilizadas gratuitamente em nosso site. Títulos recentes como *Potenciais da Economia do Mar*

e Políticas Públicas, Representação Democrática e Participação Social demonstram nosso compromisso em explorar temas estratégicos e fomentar o debate sobre os rumos do nosso estado.

Planejamento e desenvolvimento: tempos, escalas e perspectivas para a Bahia aprofunda essa tradição ao reunir um conjunto robusto de estudos e análises que versam sobre as múltiplas dimensões do desenvolvimento. Os capítulos que se seguem, elaborados por um corpo qualificado de articulistas, oferecem novas lentes para compreendermos as complexas interações entre os diferentes tempos – o passado, o presente e o futuro –, as variadas escalas – do local ao global – e as diversas perspectivas que moldam a realidade do nosso estado, bem como trazem perspectivas para pensar temas de ordem nacional e regional. A obra fornece, assim, subsídios valiosos para enfrentarmos os desafios contemporâneos e aproveitarmos as oportunidades que se desenham no horizonte.

O capítulo introdutório, elaborado pelos próprios organizadores, oferece um roteiro preciso e instigante para a jornada intelectual que o livro propõe, apresentando um apanhado geral da obra e dos trabalhos que a compõem. A riqueza e a diversidade das abordagens aqui presentes certamente alimentarão o debate público e inspirarão novas agendas de pesquisa e de ação governamental.

Diante do exposto, estendemos um caloroso convite a todos – gestores públicos, acadêmicos, estudantes, empresários e cidadãos engajados – para mergulharem nas páginas deste livro. Mais do que um balanço de um longo percurso, esta obra é uma plataforma para o futuro. Ela reafirma a convicção de que o planejamento, enquanto exercício contínuo de reflexão e prospecção, é indispensável para a construção de uma Bahia que seja, a cada dia, mais desenvolvida, justa e sustentável.

Que a leitura seja proveitosa, que as ideias aqui apresentadas possam florescer em ações concretas, contribuindo para o ciclo virtuoso do desenvolvimento em nosso estado. A SEI, ao celebrar seus 30 anos de história e os 70 anos do planejamento na Bahia, renova seu compromisso de seguir sendo uma casa do saber, aberta ao diálogo e dedicada a iluminar os caminhos para o futuro.

José Acácio Ferreira

Diretor-geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)

Presidente da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes)

Para (re)introduzir o debate: quais os caminhos e descaminhos do planejamento?

Como ressignificar o desenvolvimento?

Francisco Baqueiro Vidal*

Patricia Chame Dias**

Finalizada a transição política pactuada no Brasil durante fins dos anos 1970 e inícios dos anos 1980, que possibilitou o abandono do regime autoritário e a retomada formal da democracia, foi promulgada, em 1988, uma Constituição, na qual ganhava destaque o avanço, até então inédito, da noção de cidadania, agora lastreada em direitos sociais. Também em relação à nova Carta Magna, entre outras definições atinentes à Administração Pública, estava a de que o planejamento e o orçamento governamentais passariam a ser norteados, do ponto de vista legal, por três mecanismos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹. De vigência mais ampla – quatro anos –, o primeiro deles se constitui num instrumento que contempla o conjunto das ações do governo previstas para esse período quadrienal, as quais são organizadas comumente em programas, de caráter setorial.

De certo ponto de vista, pode-se argumentar que o “espírito” do Congresso Constituinte instalado em 1987 havia atuado no sentido de resguardar espaços mínimos para o planejamento estatal, uma vez que este vinha sofrendo, desde a segunda metade dos anos 1970 e, algo contraditoriamente, após os êxitos relativos obtidos

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo da Bahia. Instrutor da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS), unidade vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan), ministrando cursos nas áreas de planejamento governamental e políticas públicas. Pertenceu aos quadros técnicos efetivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Exerce atualmente suas funções na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), desenvolvendo análises socioeconômicas. <https://orcid.org/0009-0007-4782-7899>. franciscovidal@sei.ba.gov.br

** Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (Posgeo/UFBA). Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo da Bahia. Instrutora da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS), unidade vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan). Desempenha suas funções na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). <https://orcid.org/0009-0003-7945-045X>. patriciadias@sei.ba.gov.br

¹ Para melhor entender esses instrumentos e suas finalidades, ver, no texto constitucional, a partir do Artigo 165, toda a Seção II, intitulada “Dos Orçamentos”. Para além das formalidades, é sintomático que tais elementos estejam incluídos no Capítulo II – Das Finanças Públicas, que, por sua vez, está inserido no Título VI, nomeado “Da Tributação e do Orçamento” (BRASIL. Constituição Federal de 1988, 1993).

pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)², um processo de severo desgaste. No entanto, cabe reconhecer que a própria mudança de foco inserida na nova Constituição expressava uma retirada de cena da planificação enquanto instrumento de intervenção indispensável para a promoção do desenvolvimento – até então, sobretudo econômico, vale lembrar. Mais precisamente, pouco restava da ideia de um planejamento explicitamente voltado à superação do subdesenvolvimento, baseado no estímulo contínuo à industrialização substitutiva de importações e numa correspondente e profunda transformação das estruturas econômicas e sociais, nas teses originalmente propostas pela então Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)³, que fecundaram plenamente o pensamento desenvolvimentista⁴. E remanescia, em seu lugar, uma função de planejamento com características normativas e notadamente orçamentárias, relativas ao conjunto de ações ordinárias dos governos. Ocorria, pois, um progressivo esvaziamento do seu conteúdo, ao tempo em que se robustecia a atenção a metodologias e técnicas de organização e controle da atividade governamental, de modo geral. Em essência, a função planejamento restava reduzida ao PPA⁵ (Cardoso Junior, 2011).

No que se refere aos principais mecanismos de planejamento regional e estadual, estes tradicionalmente se consubstanciavam em planos regionais e estaduais de desenvolvimento, vinculados a determinadas estratégias nacionais e levados a cabo por instituições específicas. Entre elas, destacavam-se, pela relevância e protagonismo históricos, no plano regional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada

2 Há grande consenso na literatura no sentido de considerar o II PND (1975-1979) como um dos momentos de apogeu do planejamento estatal no Brasil, muito embora, nesse caso específico, numa vertente tecnocrática e centralizada, nos marcos do regime autoritário então vigente. Para Fiori (1995, p. 64-73), o II PND representou, após a experiência desenvolvimentista varguista, a segunda grande tentativa histórica de viabilização do desenvolvimento de um capitalismo nacional, uma espécie de via prussiana à brasileira, e comandada por um Estado de corte eminentemente burocrático e autoritário. Naqueles mesmos marcos, e como resposta aos impasses provocados, na economia nacional, pela eclosão de uma crise nos países centrais, esse plano logrou completar, em essência, a matriz industrial brasileira fundada nos processos produtivos da Segunda Revolução Industrial (Castro; Souza, 1985), embora sem abandonar um padrão de desenvolvimento marcado pela ausência de efetivos controles sobre os processos de inovação tecnológica, emanados do capitalismo avançado (Carneiro, 2002, p. 62).

3 A partir de 1984, sua designação foi alterada para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, mantendo-se, todavia, a mesma sigla.

4 Conforme o imponente estudo de Bielschowsky (1996, p. 7), o desenvolvimentismo correspondeu à ideologia que propugnava a superação do subdesenvolvimento por meio de uma industrialização capitalista, entendida como solução histórica para o atraso da economia e sociedade brasileiras, planejada e apoiada pelo Estado. Ideário predominante no Brasil entre os anos 1930 e a década de 1980, manifestou-se de modo diferenciado durante esse período, conquanto o Estado tenha atuado como verdadeiro protagonista do projeto de desenvolvimento nacional (Bielschowsky, 2011). Em outras palavras, o Estado nacional atuou firmemente no direcionamento da economia, ora como produtor direto de infraestruturas e gestor de empresas, ora como agente centralizador que captava e canalizava recursos para a produção, por intermédio de incentivos, subsídios e outros mecanismos.

5 Muito embora a mesma Carta Magna de 1988, em seu Título III – Da Organização do Estado, Capítulo VII – Da Administração Pública, Seção IV – Das Regiões, fizesse menção à execução de planos regionais, em necessária consonância com planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. De lá para cá, entretanto, no âmbito nacional, a única e última tentativa de reeditar os planos de mais largo alcance, característicos do planejamento de outrora, configurou-se no malogrado I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), pensado para o período 1986-1989, e rapidamente abandonado em virtude do descontrole inflacionário, alvo das principais preocupações governamentais.

em 1959; e, pela capacidade de influenciar processos de desenvolvimento na esfera estadual e representando ainda uma referência para outras unidades subnacionais, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), da Bahia, criada em 1955.

Vale frisar, entretanto, que um movimento de declínio na capacidade de atuação dessas instituições já se havia instalado desde meados dos anos 1960, à medida que perdiam, progressivamente, autonomia frente a um planejamento central de corte tecnocrático, rigidamente hierarquizado e setorializado, e que decresciam, relativamente, os montantes de incentivos fiscais e financeiros destinados exclusivamente aos fundos regionais de desenvolvimento⁶, os quais deixavam assim de obedecer a critérios prioritariamente definidos pelas próprias instâncias macrorregionais, nelas incluídas os estados (Carvalho, 1987). Seja como for, por sua própria subsunção àquele modelo de planejamento central fortalecido, quando este último passou a ruir em velocidade crescente, a derrocada dos planejamentos regional e estadual se revelou igualmente célere, como abordado, em momentos diversos, por Araújo (1995) e Carvalho (2003), entre outros.

O fato é que, no contexto mundial, os anos 1970 já anunciavam notáveis mudanças no capitalismo – econômicas, sociais, políticas, institucionais etc. –, nos marcos da denominada reconfiguração produtiva e da crescente desregulação dos mercados financeiros, contando ainda com a difusão e aceitação crescentes do ideário neoliberal. De forma correlata, ascendia gradualmente ao primeiro plano a visão de um Estado de tipo gerencial, que deveria buscar, grosso modo, transplantar para o setor público os fundamentos da administração corporativa privada, como bem sinalizado, retrospectivamente, por Andrews e Kouzmin (1998). Esse caudal de pensamentos, com o neoliberalismo à frente, chegava ao Brasil no momento mesmo em que a Constituição de 1988 estava em elaboração e, nos anos seguintes, lograria ganhar fôlego. No plano nacional, para além de um caráter meramente simbólico, a partir da restauração democrática, em que importantes demandas sociais até então represadas pelo regime autoritário revelavam poder de mobilização, inclusive junto ao Congresso Constituinte, é que se daria a passagem progressiva do bastão de comando sobre as ações governamentais, das estruturas e funções de planejamento para a gestão fiscal e fazendária, como resultado de um “pacto de

6 A partir de 1963, surgiram outros incentivos de caráter espacial, destinados a diminuir as assimetrias regionais, agora voltados igualmente para a Região Norte, e a criação de outras agências de planejamento à repetição do “modelo” Sudene, caso da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o que tendia, em certa medida, a reforçar a perspectiva macrorregional de combate às desigualdades. Contudo, já a partir de 1966, as opções para tais incentivos passaram a ser também de caráter setorial. Seguiu-se a isto a sua ampla generalização, setorial e espacial, o que não implicou o abandono completo da perspectiva que orientou a criação da Sudene e da Sudam, porém, subtraindo aos próprios incentivos dirigidos às regiões periféricas o status de diferencial que antes lhes era próprio (Cano, 1981, p. 13-14; Moreira, 1979, p. 76-77).

governabilidade”, feito pelo alto, entre os grupos sociopolíticos dirigentes (Nobre, 2013). Assim, a atividade de planejamento, já despida de maiores preocupações desenvolvimentistas, passaria a ser compreendida mais e mais pela definição de objetivos e metas de curto e médio prazos e, sobretudo, pelo respeito máximo aos princípios da “boa gestão”, vale dizer, pelo apego ao redivivo equilíbrio orçamentário clássico (Fiori, 1997).

Desse modo, nos anos 1990, e um tanto ironicamente como uma das heranças do regime autoritário que saíra de cena na década anterior, experimentava-se certo esgotamento da capacidade de planificação brasileira, consequência de um processo de desmonte ou esvaziamento dessa primordial função estatal e das suas respectivas estruturas. Ao mesmo tempo, punha-se de pé a proposta de certo Estado gerencial que pouco disfarçava suas filiações ao pensamento neoliberal, ou a algumas de suas correntes doutrinárias, pelo menos, num momento em que aquele pensamento, em sua etapa ascensional, mirava difundir-se em escala global, como então já sinalizava o arguto balanço crítico realizado por Anderson (1996).

No plano das retóricas oficiais e das suas consequências reais para a Administração Pública, tal situação implicava algumas importantes mudanças, como a ênfase na efetividade das políticas públicas – ditas focalizadas, não por acaso, no que se refere às políticas sociais –, abandonando-se um padrão estatal weberiano-burocrático, porque ultrapassado, conforme diretrizes emanadas de um então triunfante Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Brasil, 1995). Bem entendido, tudo isso de uma perspectiva estritamente formal, uma vez que tal ênfase na efetividade das políticas públicas recaía, no mais das vezes, no conhecido manejo e cotejamento de indicadores, muito mais do que numa rigorosa avaliação de natureza qualiquantitativa sobre a melhoria concreta das condições de vida da sociedade. Como corolário desse novo modelo gerencial aplicado ao Estado, e talvez ainda mais importante, implantavam-se também severos controles sobre os gastos governamentais, na medida em que se exumava o velho argumento neoclássico e neoliberal de que tais gastos contribuem para o processo inflacionário, e agora ainda mais respaldado por uma muito difundida, porém pouco desvelada, crise fiscal do Estado (Fiori, 1995). Curiosamente, entretanto, para dizer o mínimo, tamanha severidade no controle do gasto governamental excluía do seu raio de ação, tanto antes como hoje, o monumental dispêndio de recursos estatais dirigido à chamada rolagem da dívida pública, num montante destinado a irrigar o sistema financeiro, vale dizer, a reproduzir a financeirização sistêmica da economia, padrão global dominante da atual etapa do capitalismo.

Então, sob auspícios do Banco Mundial, tais concepções, gozando de uma condição hegemônica global, passavam a pautar as políticas públicas do governo federal, espalhando-se, em seguida, para as administrações das unidades subnacionais, que se empenhavam, igualmente, em múltiplas e sequenciadas “reformas administrativas” (Borges, 2000, 2001; Oliveira, 1998). Sintomática desse período de grave esvaziamento do planejamento enquanto função promotora do desenvolvimento foi a desafortunada, porém incentivada e mesmo celebrada guerra fiscal – uma extravagante “guerra dos lugares”, como acentuava Santos (2003) –, travada entre estados e até entre municípios, na esteira da exacerbação de localismos e da ausência de uma autêntica e coordenada política nacional de desenvolvimento, quer setorial, quer regional, como já apontavam à época, por exemplo, Araújo (1999), Mello (1996) e Vainer (1995).

Esse pensamento hegemônico, de nítida inspiração neoliberal, passava a ser difundido cotidianamente, confundindo-se de fato com o senso comum, pregando a ausência do Estado da esfera produtiva e social, e delegando-lhe, como principal função, a de preservar a “saúde” da economia, vale dizer, zelar pelos “bons” fundamentos macroeconômicos, um caminho pretensamente seguro para construir o tão almejado futuro (Santos, 2012). Consequentemente, a função gestão adquiria protagonismo frente ao planejamento, o qual passava a ser visto, nesse contexto, como um processo qualquer dentre os vários sob a responsabilidade da Administração Pública. Afinal, tratava-se, fundamentalmente, de racionalizar os procedimentos da esfera pública, e bem assim as funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo. Desde então, esses temas passariam a ser o centro dos debates sobre as teorias e as práticas do Estado (Cardoso Junior, 2011).

Passadas cerca de quatro décadas desses eventos e observando-se os movimentos do capitalismo na busca da sua reprodução, ou melhor, as estratégias que os seus principais agentes estabelecem para superar as crises cíclicas típicas desse sistema, urge reafirmar a necessidade de se debater o incontornável papel do Estado. Para tanto, um procedimento não só válido, como crucial, é o de analisar a própria função planejamento em sua trajetória histórica, articulando-a a contextos específicos. Dessa perspectiva, é igualmente fundamental entender em que medida se dá o seu direcionamento para a promoção do desenvolvimento, o qual, em sua acepção socialmente inclusiva, sempre representará mais que o crescimento econômico. Ademais, é possível ainda, e mesmo desejável, discutir o papel do Estado empreendendo-se avaliações sobre como os distintos

planejamentos vêm respondendo – em termos das suas abordagens metodológicas e espaciais, dos seus conteúdos e objetivos, por exemplo – à crescente complexidade da sociedade contemporânea.

Esse intrincado contexto e tais questões representaram o mote para a organização deste livro. Em vista dos 70 anos de criação da CPE e dos 30 anos de instituição da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), esta obra pretende, no bojo da celebração da memória institucional, promover a rediscussão do tema do planejamento, em seus sentidos históricos e em suas distintas escalas, bem como problematizar suas perspectivas futuras. Objetiva, ainda, colocar em pauta os possíveis significados da noção de desenvolvimento e da sua apropriação para delimitar as diretrizes das intervenções públicas.

Para tanto, este livro foi organizado em quatro seções. Na primeira, *Tempos e escalas do planejamento e a noção de desenvolvimento*, o interesse é o de estudar o passado, analisando-o criticamente, celebrar seus méritos, entender seus equívocos, extrair lições e traçar caminhos para o futuro. Inicia-a o capítulo escrito por Carlos Antônio Brandão, *O planejamento governamental no século XXI: os desafios do desenvolvimento no contexto do pacto federativo e do processo de neoliberalização*, que contempla algumas das questões a serem enfrentadas no Brasil contemporâneo, considerando as repercussões da neoliberalização – processo híbrido, multidirecional e adaptável, temporal e espacialmente – para as nações, regiões e cidades. Seu denso trabalho parte do estudo das relações entre planejamento e desenvolvimento e da crítica das principais características do planejamento nas décadas iniciais do século XXI para provocar reflexões sobre determinadas especificidades do federalismo brasileiro, as quais se interpõem à realização de estratégias de desenvolvimento com caráter multidimensional e multiescalar. Em decorrência, afirma que planejar nesse contexto exige a articulação de bases teóricas e metodológicas distintas e a análise dos espaços-tempos que vão da cotidianidade da vida concreta aos movimentos de grande duração histórica. Encaminha sua análise no intuito de revelar a imprescindibilidade de abordar desenvolvimento, planejamento e federalismo considerando suas interfaces, e como processos situados num tempo e espaço específicos. Demonstra, ainda, a importância do fortalecimento das lutas pelo desenvolvimento, em seu sentido pleno, e por um planejamento de fato democrático.

No segundo texto, assinado por Tania Bacelar de Araujo, a relação do presente com situações passadas é o mote para pensar o futuro. Em *A região Nordeste nas décadas recentes: condições estruturais, mudanças e permanências*, são estabelecidas conexões entre as alterações experimentadas pela economia brasileira, nas

últimas quatro décadas, e por aquela região. Nesse âmbito, são ressaltados os avanços da dinâmica nordestina, a exemplo da ampliação do conhecimento dos seus biomas e das técnicas a serem neles aplicadas, do crescimento da sua participação na produção de energias limpas, da absorção de novas indústrias e da elevação dos investimentos em ecossistemas de inovação. Mesmo assim, como argumenta, há desafios históricos a serem debelados, tais como a elevada concentração fundiária e os altos níveis de pobreza e de desocupação. Diante de um quadro bem construído, amplo e diverso em termos de conteúdo e de dados, a autora estabelece diretrizes à proposição de um futuro melhor para a região, as quais transitam entre temas afeitos à questão ambiental, padrões de consumo, mobilidade, inovação e infraestrutura.

Orientados pela possibilidade de analisar experiências passadas com vistas a iluminar o futuro, seguem-se capítulos lastreados em dois ilustres pensadores e personagens do planejamento e de projetos de desenvolvimento: Celso Furtado e Rômulo Almeida.

Em *O planejamento do desenvolvimento: notas sobre a atualidade da obra de Celso Furtado*, Fernanda Graziella Cardoso nos brinda com um debate sobre teses furtadianas, em particular as que dizem respeito à necessidade de um processo de construção do desenvolvimento por meio de ações programadas pelo Estado, ou melhor, pela via do planejamento governamental. Com uma visão panorâmica dos trabalhos do autor, ainda que mais orientada por sua teoria do subdesenvolvimento, transita pela noção de formação socioeconômica, pela reflexão sobre as condições que obstaculizam o desenvolvimento, pela análise de aspectos relativos aos padrões de consumo e à viabilidade da agenda desenvolvimentista em países da periferia capitalista, e, ainda, pelo significado do conceito de desenvolvimento. Por essa via, buscando articular o pensamento de Furtado às necessidades e condições do presente e visando a construção de um futuro mais promissor, aponta para estratégias, tais como a reorganização da matriz produtiva, a requalificação da inserção externa, a inclusão de trabalhadores no processo produtivo, a sustentabilidade ambiental, e o potencial da cultura e da participação popular para a construção de um real processo de desenvolvimento.

Alexandre de Freitas Barbosa, em *Rômulo Almeida na Bahia: a experiência inovadora da CPE e as condições do desenvolvimento*, nos conduz por um passeio na história da institucionalização do planejamento estadual, nos anos 1950, imbricando-o com a trajetória do seu condutor maior. Num texto minucioso, desvela o cenário da época, os fatores que redundaram na fundação da CPE e os pontos relevantes da sua história,

com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). Ressalta a figura de Rômulo Almeida como um teórico e prático do planejamento, responsável por um precioso diagnóstico da situação do estado, o que resultou em valiosos indicativos para a atuação governamental. Aponta suas virtudes pessoais e técnicas, e seus sucessos e insucessos na vida política. Por esse caminho, conta sobre o planejamento de uma época, demonstra como o Estado foi restringindo sua própria atuação, retroagindo a um estágio de menor atenção à questão das desigualdades. E, considerando ainda aspectos da Bahia do presente, assinala o duplo valor de um diagnóstico crítico da realidade e da redefinição das prioridades do desenvolvimento, ao estilo do que foi feito, no passado, por, entre outros, Rômulo Almeida.

Segue-se o capítulo mais volumoso deste livro, aquele em que Francisco Baqueiro Vidal expõe, compara e articula as contribuições dos pensadores que o inspiraram. Realizando certo diálogo com os dois trabalhos que o antecedem, em *As utopias planejadoras de Celso Furtado e Rômulo Almeida: sentidos, limites e descaminhos das reformas desenvolvimentistas no Nordeste e na Bahia*, o autor propõe uma compreensão da trajetória inicial das intervenções pensadas e planejadas para o Nordeste e a Bahia, nos anos 1950 e 1960, realçando a resistência por ambas sofrida. Para tanto, aborda o atraso socioeconômico regional e estadual em perspectiva histórica, analisando a questão nordestina e a estagnação baiana enquanto expressões do subdesenvolvimento. Discute as propostas de intervenção planejada para esses dois espaços como estratégias para a superação dessa problemática, isto é, enquanto autênticas políticas de desenvolvimento, que mobilizaram importantes setores da sociedade e confrontaram privilégios historicamente instalados nos aparelhos de Estado. Por isso, como o autor nos conta, antes mesmo da deflagração do golpe de Estado de 1964, a reação a tais políticas já se havia iniciado, por parte dos grupos sociais diretamente interessados na manutenção do *status quo*, no Nordeste e na Bahia. Realizações e insucessos à parte, os limites das reformas desenvolvimentistas pensadas por Celso Furtado e Rômulo Almeida repousariam, em última análise, na feroz resistência de anacrônicas estruturas, não obstante transformações aparentes operadas posteriormente pela modernização conservadora.

A segunda parte deste livro, intitulada *Planejamento na Bahia: avanços, problemáticas e perspectivas*, tem por objetivo efetuar uma análise crítica das orientações e das práticas de programação e de gestão das ações realizadas nas instâncias governamentais desse estado. É composta por três capítulos que possuem, na sua autoria, majoritariamente, profissionais dos quadros da Secretaria do Planejamento.

No primeiro deles, *Desafios e perspectivas do planejamento governamental na Bahia: contribuições para um novo ciclo de desenvolvimento*, Ranieri Muricy Barreto destaca que, desde o início dos anos 2000, os governos baianos voltaram sua atenção aos planos estratégicos, algo fundamental, como demarca, num contexto em que existem desafios históricos a serem superados, como as várias desigualdades, e outros que se pronunciaram em décadas mais recentes, a exemplo das mudanças climáticas. Em vista disso, trata do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI Bahia 2035, que orienta os Planos Plurianuais (PPA) desde 2018, e de sua atualização para o ano de 2050. Argumenta que esse plano de longo prazo, aliado à implantação da carteira de projetos e à ampliação de espaços de participação social, demarca o avanço do planejamento baiano. Reconhece, todavia, que existem entraves a serem superados, tais como a necessidade de maior fortalecimento da capacidade institucional, de consolidação da integração entre planejamento, orçamento e gestão e de uma maior formalização da participação cidadã. Constrói, ao longo do seu trabalho, uma articulação que ratifica a ideia do planejamento como um processo de construção coletiva, meio necessário para o Estado enfrentar adversidades e protagonizar um efetivo projeto de desenvolvimento.

O texto *Experiências de participação no planejamento e na gestão pública: caminhos andados e horizontes*, escrito por Fabiana da Cruz Mattos, Milena Souza França e Danilo Uzêda da Cruz, articula-se ao anterior. Partindo do pertinente debate sobre a relação entre participação e controle social, democracia e qualificação das políticas públicas, analisam experiências dos consórcios públicos, dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial, tributários da Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia, de 2014. Dessa maneira, verificam, por exemplo, a relativa descontinuidade no estímulo à presença dos públicos participativos nas arenas decisórias, a centralidade do Estado para definir as bases de sua interação com a sociedade e a tendência ao declínio do interesse geral em relação aos processos participativos. Mesmo diante desse cenário, as experiências na Bahia têm trazido resultados positivos, entre os quais o fortalecimento de redes de cooperação e a politização de grupos historicamente marginalizados. Assim, no propósito de adensar a capacidade das arenas decisórias e reforçar os ganhos obtidos, alinham propostas que transitam entre questões institucionais, técnicas, culturais e financeiras.

O trabalho *Primeira década de monitoramento e avaliação na Bahia: percurso, desafios e inovação em gestão*, trata de questões que perpassam os dois que o antecedem. Para abordar o tema anunciado no título, Fabiane Louise Bitencourt Pinto, Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio e Fernando de Souza Coelho, a partir

de pontuações teóricas, avaliam o sistema de monitoramento e avaliação baiano a partir de diferentes pontos de vista, tanto aqueles relativos aos processos em si e às ferramentas que lhe dão suporte, quanto aos referidos a aspectos de ordem organizacional e institucional. Ao colocar foco nos ganhos observados no decorrer do tempo, apontam para a qualificação da metodologia – decorrente, em boa medida, da definição do acompanhamento como etapa estruturante desse sistema – e para o fortalecimento institucional – verificado, entre outros aspectos, pela ampliação do aprendizado organizacional e o crescente envolvimento dos atores participantes desse processo. Contudo, o aproveitamento dos resultados decorrentes das atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação permanece restrito e, de modo correlato, encontram-se fragilidades na integração entre as diferentes instâncias de controle social, o que, conforme as autoras e o autor, se constitui em alguns dos problemas a serem superados no interesse de que o monitoramento e a avaliação possam contribuir de fato para fortalecer os processos de planejamento e gestão.

A terceira seção deste livro, denominada *Da retórica à prática e os rumos necessários para o planejamento*, pretende lançar luz sobre alguns dos temas que constam dos discursos e até de documentos oficiais, mas que não vêm pautando, de modo efetivo, os planos e ações dos governos. Tratam-se, afinal, de temas candentes, que urgem ser devidamente abordados pelo planejamento governamental.

O vigoroso capítulo intitulado *As interdependências entre planejamento, desenvolvimento e territórios*, escrito por Arilson Favareto e Carolina Galvanese, abre essa seção. Nele, afirma-se que o planejamento brasileiro é tradicionalmente direcionado pelo enfoque econômico, pela análise das áreas metropolitanas e das macro-tendências do capitalismo, e por um olhar que aparta Estado, mercado e sociedade, o que, tendo em conta as problemáticas da realidade, suscita a necessidade de atualizações e do debate acerca das relações entre território e desenvolvimento. Em vista disso, elaboram uma revisão sobre tais relações, revisitam ambos os conceitos e, em perspectiva histórica, constatam que abordagens que priorizam a dimensão econômica vêm sendo substituídas por outras que consideram a multidimensionalidade dos fenômenos. Analisando o campo dos estudos regionais, ainda em visão histórica, evidenciam o destaque atribuído à dimensão espacial nos projetos de desenvolvimento. Com base nesse percurso, em diálogo com o texto de Brandão aqui apresentado, defendem que a categoria território é necessária ao planejamento, uma vez que permite compreender diferentes domínios e escalas, e analisar suas interdependências. Assumem ainda que, nos marcos do século XXI, os planejamentos devem ser orientados por abordagens transescalares e multiespaciais. Concluem,

pois, que os desafios postos pelos movimentos do capitalismo e pela complexidade atual exigem a adoção da dimensão territorial nos planejamentos e na compreensão do desenvolvimento, algo que ainda não se realiza de fato ou na medida das necessidades impostas pela realidade.

O trabalho seguinte possui interfaces com os demais integrantes dessa seção. Em *As relações entre planejamento, poder e cultura: um retrospecto com foco no estado da Bahia*, Angelo Serpa, com abordagem dialética, analisa a cultura como um processo social e político e propõe que o planejamento adote uma perspectiva transescalar, o que também cria nexos com o trabalho de Brandão. Estabelece, assim, a base de uma consistente discussão sobre os limites e desafios do planejamento territorial, tendo por objeto de análise a Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia, em particular, seus desdobramentos nas políticas culturais. Verifica, dessa forma, que as diversas fragilidades da maioria dos municípios baianos, aliadas às dificuldades da organização da sociedade civil, constituem obstáculos à descentralização e municipalização das políticas de desenvolvimento, tanto territorial como cultural. Não obstante, alterações legais e programáticas redundaram no crescimento da quantidade de municípios com sistemas de cultura e conselhos de cultura, e na ampliação da distribuição dos recursos, mesmo que insuficientes, via complexos e burocráticos editais. Sobre a efetividade da Política Territorial, a descentralização dos investimentos e a ideia de que as políticas de Estado tivessem um caráter sustentável permaneciam ainda como metas não alcançadas. Porém, tal política vem observando alguns resultados positivos – houve crescimento da adesão dos municípios a consórcios públicos e da sua participação nos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, bem como daqueles com representantes territoriais da cultura. Em linhas gerais, portanto, ainda que com pontos frágeis, as políticas territoriais e culturais, com a necessária articulação de escalas, se consolidaram, ocorrendo relativo empoderamento das gestões municipais. Todavia, persistem dificuldades inerentes ao estabelecimento das identidades regionais/territoriais e o reduzido financiamento voltado à cultura, particularmente para as manifestações culturais na escala local.

O capítulo de Janio Roque Barros de Castro, *Cultura e questões étnicas: abordagens, reflexões e proposições para o planejamento territorial*, apresenta críticas e proposições sobre temáticas culturais e etnográficas, enfatizando sua vinculação ao planejamento territorial. Para tanto, o autor elabora considerações sobre tais questões na história brasileira e adentra o debate sobre o racismo ambiental. Perpassa, além disso, por aspectos relativos aos direitos territoriais e aos necessários enfrentamentos cotidianos dos coletivos sociais indígenas

e quilombolas. Nesse contexto, trabalha com os conceitos de território e de territorialidade, com temas relativos a expressões culturais e sua relação com as formas espaciais. Num forte debate pautado pela realidade baiana, aponta situações que, no longo prazo, vêm repercutindo na reprodução das desigualdades e dos preconceitos e no apagamento étnico dos sujeitos sociais que integram coletivos afrodiaspóricos. Analisando mais de perto a questão do racismo ambiental, trata dos simulacros que atuam como “justificativas” de processos que resultam em discriminação geográfica e etnográfica ou, ainda, numa espécie de “hierarquização fitogeográfica”. Esse percurso permite que o autor alinhe argumentos para demonstrar a persistência de uma falsa noção de desenvolvimento, muitas vezes ancorada em discursos hegemônicos de viés economicista; e, por isso, afirma a necessidade de sua resignificação por meio de um debate que inclua as perspectivas dos habitantes de diferentes lugares e abordagens orientadas pela cooperação e pela solidariedade.

O texto *Planejamento e rede urbana da Bahia: uma análise a partir da teoria dos dois circuitos* é ancorado numa abordagem que combina a teoria a um amplo volume de dados, o que contribui para responder às provocações postas por Favareto e Galvanese no início dessa seção. Seu autor, Ernesto Pereira Galindo, buscou converter os conceitos atinentes à teoria elaborada por Milton Santos em variáveis e indicadores operacionais. Uma vez estabelecida essa correlação, construiu um criterioso estudo da rede urbana da Bahia, identificando e caracterizando seus principais centros e levantando algumas de suas especificidades. A título de exemplo, demonstra que a capital baiana concentra boa parte do circuito superior globalizado que adentra o estado, convivendo, ao mesmo tempo, com ampla economia informal e local. Trata também das cidades-enclaves, tal como Luís Eduardo Magalhães, e de sua reduzida capacidade de dinamizar o entorno próximo, assim como observa os centros menores, com até 40 mil habitantes, onde o circuito inferior é central para sua sustentação socioeconômica. Por meio desses e outros levantamentos, oferece pistas para um planejamento orientado pela perspectiva territorial. Indica, entre outros aspectos, a necessidade de políticas que considerem a articulação entre as cidades e a dinamização regional, e, sobretudo, que articule a dimensão hierárquico-funcional à social-inclusiva.

Encerra essa seção o belo capítulo escrito por Lara Sousa Matos, *Isto e aquilo: planejamento e cidadania em paralaxe*, trabalho que, como anuncia o seu próprio título, nos convida a enfrentar um conceito que em muito povoa os discursos e documentos oficiais: o conceito de cidadania. Para tanto, a autora tece considerações sobre a noção de dialética e a adota como procedimento fundamental, assim como o fez Serpa, e a relaciona

com a perspectiva da paralaxe. Partindo do princípio de que o planejamento corresponde a uma manifestação estatal e que a cidadania decorre das lutas populares, promove uma aproximação das ciências sociais com a filosofia e a literatura e trata de relações tais como atrasado-moderno, parte-todo e fragmentação-totalidade. Trabalha, ainda, com a tríade totalidade, contradição e mediação e com a questão das representações da representação. Nesse sentido, com atenção ao real concreto, realiza um robusto debate teórico que consubstancia o enfrentamento da questão da cidadania como prática ou, de certo modo, como práxis, tal como se apresenta no cotidiano, uma espécie de política das astúcias, que precisa lidar com a ordem advinda do planejamento, um processo mistificador. Em decorrência, afirma que tratar o planejamento e a cidadania de forma dialética implica pensar o movimento do mundo real, o que envolve as contradições que movem os fatores reais de poder e transfiguram mediações.

A seção final deste livro, intitulada *Memórias, sentimentos e elaborações de planejadores*, é composta por quatro entrevistas que trazem relatos, experiências e reflexões feitos por pessoas que tentaram materializar projetos e ações orientados pela perspectiva de superação das desigualdades. Otamar de Carvalho, Antônio Valença e Fernando Pedrão ingressaram ainda jovens nas estruturas governamentais, os três com pouco mais de 20 anos. O primeiro deles, que há décadas se consolidou como autor fundamental no debate em torno da Questão Nordeste, iniciou sua trajetória de planejador na Sudene e teve a oportunidade de participar do órgão quando este ainda era regido por Celso Furtado. Em sua entrevista, do alto de seus 88 anos, nos fala do espírito da época, da convivência com Furtado, de sua relação com Rômulo Almeida, dos sonhos em construção, e da guinada do planejamento regional após o golpe militar de 1964, sob orientação de determinados interesses constituídos. Com um encantador histórico, em que atuação e pesquisa se combinam, olha para o passado e o presente para desenhar um quadro para o futuro do planejamento e do desenvolvimento regional no Brasil.

Servidor da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Antônio Alberto Valença, com vasta experiência no setor público, ingressou na CPE como estagiário, pouco após a finalização do Plandeb, num contexto em que a tônica recaía no compromisso e no entusiasmo para com a programação do futuro e a expectativa de que o país superasse seus principais desafios. Participou das discussões que resultaram na Reforma Administrativa de 1966 na Bahia, contexto em que, conforme avalia, a função planejamento tinha inequívoco destaque na condução dos rumos do estado. A partir de então, entre idas e vindas em diferentes instâncias de governo,

reconheceu sua vocação e entusiasmo pelo tema. Diante de sua trajetória, aprecia o passado, observando as mudanças nas estruturas e nas formas de realizar o planejamento na Bahia, destaca seus momentos de auge e de declínio, e analisa as heranças do Plandeb e os ensinamentos deixados por Rômulo Almeida. Em vista disso e das circunstâncias atuais, aborda as possibilidades e caminhos para o planejamento.

Fernando Pedrão, autor que transita principalmente pelo campo da economia política, nos conta sobre o planejamento a partir de sua experiência no Brasil e no exterior. Participe da formulação das “Pastas cor-de-rosa” e do Plandeb e tendo trabalhado sob orientação de Rômulo Almeida, fala das perspectivas que orientaram a formulação desses documentos e dos embates técnicos e políticos que obstaculizaram esse plano. Trata também de sua experiência internacional e de como ela o influenciou a pensar a Bahia e o Brasil. Nome fundamental para conhecer e analisar o histórico do planejamento no estado, com uma visão arguta e crítica, baseada em pesquisas acadêmicas produzidas ao longo de décadas, revisa o passado articulando-o ao contexto contemporâneo e faz apontamentos para o planejamento baiano.

Nessa seção, há uma quarta entrevista, concedida por Eduardo Aguiar de Almeida. O jornalista, filho de Rômulo Almeida, apresenta sua visão desse pensador e planejador a partir do entrelaçamento de sua trajetória política e profissional com sua vida pessoal e familiar. Aborda os aspectos de sua personalidade, de seu ativismo político, do seu espírito rebelde e de sua abertura ao novo. Revela, ainda, como determinados movimentos da história o impactaram e de como agiu e reagiu às contingências positivas e negativas, na esfera pública. Trata da importância do seu pensamento e de como este pode ser atualizado para os necessários enfrentamentos ao reacionarismo do presente, o qual se revela determinado a sepultar as possibilidades efetivas de desenvolvimento e de superação das desigualdades no país.

Além dessas quatro seções, esta obra conta ainda com um elegante prefácio elaborado por Ricardo Bielschowsky, reconhecido pensador que, em linhas gerais, aponta a importância de se retomar o debate em torno da categoria fundamental do desenvolvimento. Nesse sentido, aborda sua centralidade durante a era desenvolvimentista e repõe, para a atualidade, aspectos fundamentais à construção de uma nova estratégia de desenvolvimento para o país, mais efetiva do ponto de vista econômico e mais equitativa da perspectiva social. O professor Bielschowsky, com sua gentil participação, brilhanta ainda mais esta obra.

Ainda que em perspectiva de sobrevoo, o que se anuncia nesta introdução é que os capítulos que materializam este livro se articulam, se complementam e presenteiam quem os lê com análises que perpassam um amplo rol de conceitos, de bases teórico-metodológicas e abordagens sobre o planejamento. Outrossim, revela que, embora todos os textos converjam na defesa de uma concepção de desenvolvimento pautada pela redução das desigualdades, há diferenças, e até divergências, nas estratégias de interpretação do real, na avaliação dos problemas do presente e nas orientações para as intervenções estatais dirigidas à sua resolução. Encontram-se aí também os méritos deste livro. Por um lado, apresenta um conjunto coerente de conteúdos que contribui para os debates sobre as temáticas implicadas no planejamento e no desenvolvimento; e, por outro, permite o saudável e democrático confronto de teses, o que concorre para a ampliação da capacidade crítica e para a superação dos entraves que obscurecem visões lineares e limitadas da realidade socioeconômica.

Para finalizar, falta dizer algo fundamental. O audacioso projeto deste livro não se materializaria sem a generosa e resoluta contribuição de seus autores e suas autoras, dos entrevistados e do prefaciador. Às pessoas que se dispuseram a dividir conosco e com o público suas reflexões, inquietações, proposições e utopias, nossos fraternos agradecimentos.

Que suas ideias se tornem sementes germinativas de projetos que visem um verdadeiro e autêntico desenvolvimento para a Bahia, o Nordeste e o Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ANDREWS, Christina; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.

ARAUJO, Tania Bacelar de. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 473-493.

ARAUJO, Tania Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (org.). *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: conferências*. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 53, p. 159-179, 2001.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. *DADOS: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119-151, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

CARDOSO JR., José Celso. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. Brasília, DF: Ipea, mar. 2011. 59 p. (Texto para discussão, 1584).

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.

CARVALHO, Otamar de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Ed. Unesp: Anpur, 2003. p. 303-366.

CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Nelson de. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov. 1998.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. In: SILVA, Elisiane da; MARTINS, Liana Bach (org.). *O espaço da cidadania e outras reflexões*. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2012. p. 75-224.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VAINER, Carlos Bernardo. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 449-471.



Seção I

TEMPOS E ESCALAS DO
PLANEJAMENTO E A NOÇÃO
DE DESENVOLVIMENTO



O planejamento governamental no século XXI: os desafios do desenvolvimento no contexto do pacto federativo e do processo de neoliberalização

Carlos Brandão*

No contexto das importantes comemorações dos 70 anos de criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e das discussões propostas na Seção 1 deste livro, intitulada “Tempos e escalas do planejamento e a noção de desenvolvimento”, buscaremos apontar algumas reflexões sobre a problemática do desenvolvimento/subdesenvolvimento, a necessidade do planejamento, as especificidades do pacto federativo brasileiro e os desafios colocados ao planejamento do desenvolvimento diante do processo de neoliberalização.

Naquela conjuntura de 1955, o Brasil vivia um momento de grandes esperanças de que a superação do processo de dependência e subdesenvolvimento, através da ação planejadora do Estado, encontraria menores obstáculos, sobretudo políticos, do que aqueles que se apresentariam de fato nas próximas décadas. Quase um quarto de século depois, a maioria das questões histórico-estruturais de então demonstram grande persistência.

Não resta dúvida de que o Estado da Bahia foi pioneiro no contexto nacional ao instituir uma instituição como a CPE, pelo Decreto nº 16.261, de 27 de maio de 1955 (Bahia, 1955), como órgão de estudo, planejamento, coordenação e controle. A partir daí, logrou construir um complexo de institucionalidades de Estado capazes de levar à frente reflexões sobre as potencialidades, dilemas e constrangimentos ao desenvolvimento socioeconômico dessa importante unidade da Federação brasileira. Poder-se-ia afirmar que as utopias de Rômulo Almeida se confirmaram (pelo menos em parte) e a Bahia constituiu uma verdadeira constelação de ações, experiências e instituições que conformam um ecossistema de informações oficiais, locus de reflexão, elaboração de estudos e pesquisas que subsidiam o planejamento governamental.

* Pós-doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e em Geografia pela Universidade de British Columbia; doutor e Livre-Docente pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e Professor Titular-Livre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ e Professor Titular em Economia Regional e Urbana pela Unicamp. Coordena as páginas www.interpretesdobrasil.org e www.carlosbrandao.org. brandaoufrj@gmail.com

Assim, o Estado apresenta vantagens comparativas, políticas e de continuidade administrativa, sem par no Brasil, o que é decisivo ainda mais em momento desafiador na conjuntura-estrutura mundial disruptiva destas primeiras décadas do século XXI, e em um país ainda com uma democracia de baixíssima intensidade, em tempos de profunda crise, inclusive de legitimação da ação estatal e da própria crença na democracia.

Diante de tal conjuntura crítica, caberia lembrar as palavras, em 1992, de Celso Furtado, adaptando-as para os imensos enfrentamentos que teremos que realizar politicamente no presente:

[...] o desafio é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social e do exercício da liberdade [...] estabelecendo novas prioridades para a ação política (Furtado, 1992, p. 76).

Entre os inúmeros impasses e desafios que o Brasil apresenta nesse momento de condensação contraditória de movimentos histórico-estruturais-conjunturais, o capítulo se circunscreverá a realizar alguns apontamentos sobre a natureza do processo de desenvolvimento, do federalismo e dos constrangimentos postos pela conjuntura de neoliberalização para a promoção do planejamento governamental. Espera-se que estas notas possam levantar questões sobre a imperiosidade de se estruturarem estratégias de desenvolvimento de longo prazo e políticas públicas consistentes que possam chegar adequadamente à escala da vida cotidiana das famílias e pessoas mais destituídas, vulneráveis e sujeitas a toda sorte de injustiças e violências, ampliando os horizontes de oportunidades para elas.

Esses temas são também cruciais para a busca de maior capacidade estatal e governativa e para o fortalecimento de sua burocracia de Estado¹, para que os gestores públicos logrem desenvolver capacitação técnica, vontade política e sensibilidade socioterritorial capazes de transformar os espaços rurais, urbanos e regionais da Bahia e do Brasil.

¹ “[...] se é verdade ser necessário um redesenho talvez profundo do aparelho de Estado no Brasil, também o é a necessidade de fazer isso a partir da constatação de que uma política pública ativa para a formação e profissionalização da própria burocracia estatal é pré-condição para o êxito de qualquer projeto nacional de desenvolvimento mais republicano e mais democrático” (Lopes; Cardoso Junior, 2023, p. 28).

O objetivo deste capítulo é buscar apontar alguns elementos sobre os desafios para o desenvolvimento e o planejamento em estados federativos que são estabelecidos pelo processo de neoliberalização em curso no Brasil e no mundo. Na primeira seção, indicam-se algumas das principais características de uma conceituação crítica dos processos de desenvolvimento e de planejamento. Na segunda, discutem-se algumas especificidades do federalismo brasileiro, colocando ênfase nos constrangimentos e desafios postos para se avançar multidimensional e multiescalarmente em estratégias de desenvolvimento socioeconômico definidas por processos mais cooperativos e estruturantes de tomada de decisões entre seus três entes. Na terceira seção, apresenta-se a interpretação de que, antes de falar de neoliberalismo, dever-se-ia tratar da neoliberalização enquanto um processo de natureza híbrida, multidirecional e adaptável às circunstâncias históricas e geográficas. Seu espriamento em nações, regiões e cidades coloca uma série de constrangimentos ao papel do planejamento governamental (inclusive no âmbito estadual) no contexto do século XXI. Por fim, procura-se levantar alguns dos desafios para a retomada da questão do desenvolvimento e do planejamento, tecendo-se algumas considerações finais no sentido da necessidade de dar continuidade aos debates públicos e democráticos sobre essas importantes problemáticas.

AÇÕES ORGANIZADAS E COORDENADAS DE FUTURO PARA ALARGAR OS HORIZONTES DE POSSIBILIDADES DE UMA SOCIEDADE: PLANEJAR PARA O DESENVOLVIMENTO

“Mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção” afirmou Furtado (1984, p. 37). Desenvolvimento não é etapa, fase, nem um acontecimento que se dá espontaneamente. Requer ser engendrado. O complexo e multifacetado processo de desenvolvimento deve ser amparado e articular-se necessariamente com uma concepção potente de planejamento. Se o primeiro é definido como alargamento dos horizontes de possibilidades, o segundo diz respeito ao alargamento temporal. O planejamento, ao estender a temporalidade para realizar um diagnóstico e propor caminhos, facultando decisões estratégicas, necessariamente deverá revelar os atores, agentes e coalizações de forças postos em determinada cena e arena sociopolítica, com seus interesses específicos em jogo e em disputa.

Se se está diante de uma realidade que sobre ela se intenciona agir com determinada racionalidade – portanto, mexer com interesses constituídos –, será preciso auscultar e organizar as ações e desígnios coletivos de determinada sociedade, o que envolve assumir necessariamente um processo conflituoso, contingente, tenso e

em movimento dinâmico-histórico. Assim, como dois processos semelhantes, tensionadores e ativos, tanto o processo de desenvolvimento quanto o de planejamento deslocam forças políticas de suas posições iniciais requerendo, assim, grande disposição de enfrentamento do *status quo ante*.

O que Celso Furtado chamava de verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto, ativa tensionamentos, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Daí seu diálogo com o planejamento. O desenvolvimento, enquanto construção social e política de trajetórias com durabilidade, deve permanentemente incluir parcelas crescentes das populações marginalizadas nos frutos do progresso técnico, gerando coesão em uma escala nacional. É fundamental que esse processo transformador seja promovido, simultaneamente, em várias dimensões (ambiental, produtiva, social, tecnológica etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.) e que tenha capacidade de coordenação de ações pela via do planejamento participativo e democrático.

Para decifrar e tentar romper com o processo histórico de bloqueios ao desenvolvimento, caberia reorientar os esforços sociopolíticos, buscando ampliar a margem de arbítrio sobre o destino de determinada comunidade. A lógica dos fins (racionalidade substantiva), ancorados em um sistema de valores, visando a equidade, deveria orientar o alargamento dos horizontes de possibilidades humanas. Se não, será a lógica dos meios, a eficiência (racionalidade instrumental), que prevalecerá, fazendo toda a sociedade subordinada à reprodução das estruturas de privilégios cristalizados historicamente, com os negócios privados se antepondo à frente da vida humana e não humana.

As estratégias de desenvolvimento devem pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade, ofertando-lhe direitos, cidadania e bens e serviços públicos de qualidade. Assim, o grande desafio dessas estratégias é construir simultaneidade e unidade dos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/equidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza etc. Ou seja, engendrar, com intencionalidade, permanentemente integrações e coesões de ordem produtiva,

social, política, cultural, econômica e territorial. Deveriam, ainda, valorizar o grande trunfo de que dispomos – nossa diversidade e nossa criatividade, enfrentando o encadeamento das ações de veto dos projetos hegemônicos, que pretendem perenizar o atraso e os déficits de democracia.

Se concebermos o desenvolvimento como um processo complexo de decisões que logram estruturar o pleno exercício de opções alternativas que alargam os horizontes civilizatórios, inexoravelmente construídas em tensão sociopolítica, então ele exibirá trajetórias abertas, sujeitas ao embate estratégico em contexto de incontornável diferenciação de poder (de comando sobre o destino de determinada sociedade). Assim, desenvolvimento significa distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças sociais que perenizam o subdesenvolvimento.

Furtado (1983, p. 92) bem sintetizou que:

[...] o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas determinados.

Nesse contexto, coloca-se a conveniência de potente planejamento, lembrando que Hirschman (1961) identificou nas situações no subdesenvolvimento justamente a “falta de capacidade para tomar decisões”. Assim, seria essencial, segundo Sunkel e Paz (1971, p. 38), elaborar “uma estratégia de desenvolvimento desequilibrada para forçar decisões que, de outro modo, não seriam tomadas”.

Tomada de decisão e exercício de poder seriam cruciais para desenvolvimento e planejamento. Como

[...] toda decisão envolve uma forma de exercício de uma forma de poder, [seria preciso] ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder [...]. Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos (Furtado, 1967, p. 92).

Tais centros diretores conformados como núcleos de decisão com diretrizes claras

[...] tendem a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é, a planejar sua ação [...] neste contexto a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente. [Ai] importa identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução etc. (Furtado, 1980, p. 33).

Portanto, levar à frente mudanças estruturais (desenvolvimento) significa romper interesses constituídos, buscar novas bases sociais e políticas de sustentação do Estado, arbitrar e coordenar interesses conflitantes, construindo uma trajetória sustentada que legitime confrontações mais enérgicas e ostensivas em relação às injustiças e desigualdades regionais e sociais, bem como ao estado de insegurança e privação em que se encontra a maioria da população. Combater os mecanismos reprodutores de desigualdades multidimensionais não seria tarefa trivial, posto que haveria, no Brasil, poucas “tensões nas estruturas de dominação internas”, e, portanto, poucas chances de “rupturas no sistema de poder”.

Numa visão ampla, para Celso Furtado, o planejamento não deve ser compreendido apenas como uma técnica de racionalização administrativa ou de alocação eficiente de recursos, mas como uma mediação histórica essencial para (re)orientar a ação humana diante dos impasses estruturais do subdesenvolvimento.

Sua concepção inicial do planejamento foi moldada por uma abordagem operacional e sistêmica, influenciada pelos estudos de organização. Assim, o planejamento deveria deixar de ser visto apenas como um procedimento técnico e ser concebido como uma técnica social de maior alcance: “permitia elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se que surjam processos cumulativos e não reversíveis em direções indesejáveis” (d’Aguiar, 2013, p. 43), exigindo a formulação de objetivos explícitos ou implícitos. Mas, sua função vai além: trata-se de um instrumento ordenador da ação do Estado, especialmente relevante em contextos nos quais este assume funções ampliadas para enfrentar os bloqueios ao desenvolvimento, baseando-se numa racionalidade mais abrangente do que aquela que é “prefigurada pelos mercados”. Ou seja, trata-se de submeter as dinâmicas de quem detém o poder econômico e político concentrado – normalmente guiadas por lógicas fragmentárias e de curto prazo – a um princípio organizador que busque o interesse público. O planejamento, portanto, condiciona o poder de decisão dos

que detêm o poder, vincula-o a objetivos coletivos e evita a submissão das escolhas políticas ao automatismo dos mecanismos de mercado.

Essa função política do planejamento também aparece em sua dimensão espacial. Para Furtado (1999), o subdesenvolvimento latino-americano se caracteriza não apenas por desigualdades econômicas, mas também por desequilíbrios regionais que não se corrigem espontaneamente. Daí a necessidade de um “planejamento plurianual” que compatibilize “as aspirações das distintas regiões”, e que incorpore custos ecológicos e sociais normalmente ignorados pelas decisões das empresas privadas e mesmo de entes públicos. Como conclui o autor, “somente o planejamento permite introduzir a dimensão espaço no cálculo econômico”.

Em suma, para pensar as espacialidades e as temporalidades diferenciais dos processos sociais regionalizados, sobretudo em conjuntura de aguda crise disruptiva, é preciso examinar o encadeamento concreto das decisões em cada território sob análise, procurando ampliar a capacidade de escolha consciente das comunidades. Nesse sentido, o planejamento não é apenas uma técnica de governo, mas a expressão da vontade coletiva de romper com o subdesenvolvimento, instituir novos horizontes históricos, descortinar e inventar caminhos de futuro.

O FEDERALISMO ENQUANTO PACTO TERRITORIALIZADO DO PODER

A visão sobre os processos de desenvolvimento e de planejamento defendida neste capítulo impõe, em países como o Brasil, a discussão das especificidades de seu pacto federativo. Desenvolvimento, planejamento e federalismo são acordos, arranjos, normatividades, apalavramentos, repactuações, entendimentos e recomposições constantes e tensionadas. Os três se expressam, antes de tudo, como contratos sociais conflitivos. Dessa forma, uma concepção estrutural e abrangente de federalismo deve dialogar ininterruptamente com uma concepção de mesmo sentido e significado de desenvolvimento sociopolítico-econômico, da mesma forma que de planejamento, que acabam se constituindo, quando apreendidos em sua natureza mais profunda, como conceitos muito semelhantes e mesmo como quase sinônimos.

O federalismo, enquanto convenção sociopolítica que busca a coesão de entes não equipotentes econômica e politicamente e procura forjar um mínimo de coerência de propósitos em determinada escala espacial,

deve ser abordado em suas particularidades e variedades históricas e espaciais, isto é, por países e regiões. Compromissos definidos e articulados requerem pactuação sociopolítica, com determinados patamares de orientação de compartilhamento e corresponsabilidade de destino no curso do processo histórico-contraditório-evolutivo de dada sociedade.

A temporalidade e a espacialidade de determinado pacto federativo devem ser especificadas e qualificadas. Por exemplo, a análise do caso brasileiro, precisa sempre ter em conta as singularidades de sua ordem federativa, em seus desdobramentos históricos, da construção de uma escala nacional, em contexto de divisão tripartite de poderes republicanos e de estruturação de um complexo regime de federalismo trinitário, em que todos os entes têm autonomia.

Nesse contexto, as relações federativas, enquanto pacto territorializado do poder, compartilhando e concertando processos decisórios em torno de certos problemas comuns, deveriam prover capacidade de estruturação e organização sociopolítica das/nas escalas nacional e subnacionais. Com certeza, as discussões sobre os espaços urbanos e regionais no Brasil precisam levar na devida conta as especificidades de nosso federalismo, caso se deseje combater suas múltiplas desigualdades sociais e espaciais. Da mesma forma, estratégias públicas que levem em conta a dimensão territorial precisam ter atenção às características, potencialidades e limites de nosso pacto federativo entre seus três entes.

As especificidades desse pacto são marcantes. A questão das relações federativas e das dimensões territoriais de poder teve evolução peculiar na história do Brasil. “O ‘pacto federativo’ consiste em um intrincado sistema de trocas, no mais das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder” (Affonso, 1994, p. 334). No caso brasileiro, a coerência estruturada das relações federativas procurou organizar (sem muito sucesso) “[...] uma reconstrução ex-post de um território recortado por imensas desigualdades econômicas e sociais e dividido administrativamente em unidades que, na sua maioria, apresentam escassa identidade e/ou poder de vocalização de um interesse próprio” (Fiori, 1994, p. 296). Furtado (1999, p. 46) afirma que “no Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. E acrescenta “[...] somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade

econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo” (Furtado, 1999, p. 55).

Sujeito a circunstâncias históricas peculiares, os arranjos interfederativos no Brasil tiveram trajetória contingente, com o pacto erguido em um curso histórico cíclico, móvel e secular, em constante movimento pendular (de média duração) entre duas tendências contraditórias: ora o centralismo autoritário, ora o mandonismo local. Assim, grosso modo, tivemos a seguinte periodização (Rezende; Afonso, 2004): os ciclos 1891/1930 (descentralização); 1930/1945 (centralização); 1946/1963 (descentralização); 1964/1985 (centralização); 1985/1990 (descentralização). Após meados de 1990, tivemos um resultado pouco claro, com miniciclos de centralização-descentralização desorganizados, mas depois apontando para a recentralização.

Na longa duração histórica, o pêndulo centralização-descentralização, esteve presente na constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade – após o interregno descentralizante republicano do início do século XX – no ciclo centralizador varguista do pós-1930 e no centralismo autoritário do regime militar pós-1964. Por outro lado, a persistência do ‘coronelismo’ explica-se pela importância do latifúndio na história do país, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo país (Camargo, 1993). Foi entre períodos de “sístoles e diástoles” (centralização-descentralização) do pacto federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais (Rodriguez, 1994, p. 338).

Mais recentemente, a partir do final da década de 1980, o debate sobre a necessidade de uma repactuação federativa surge no Brasil, em um momento histórico paradoxal e eivado de contradições. O debate sobre o federalismo no Brasil “reapareceu, nos anos 1980, associada a dois processos coetâneos: o da democratização de um Estado autoritário e centralizante e o da descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido” (Fiori, 1994, p. 295).

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo constituinte, não lograram fazer frente ao processo avassalador de neoliberalização, que discutiremos em mais detalhes na próxima seção, que tomou conta do país. Assim, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco: tanto da Constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quanto dos processos que consagraram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais em um contexto de baixo crescimento econômico.

Nos últimos anos, a operação de ‘forças centrífugas’ desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, tem atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e de dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos crise do federalismo ou crise da Federação, a qual constitui uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se, principalmente, em um país marcado por tão grandes disparidades regionais (Affonso, 1994, p. 334).

O modo peculiar de relacionamento estabelecido historicamente entre os poderes central, regional e local e o próprio debate dessas questões no Brasil tornou-se confuso, desorganizado e pouco conclusivo, pois, três processos distintos se entrecruzaram no transcorrer histórico: o de liberalização econômica dos países centrais; de redemocratização nacional; e o de profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado.

A discussão sobre o caráter do federalismo brasileiro e a necessidade de repactuação de suas relações ressurgiu em contexto de um ambiente político e econômico inóspito, portanto, em conjuntura pouco adequada para enfrentar seus impasses históricos.

No final dos anos 1980, mas, sobretudo, ao longo da década de 1990, os processos de abertura comercial e financeira determinaram que toda a prioridade fosse concedida ao estabelecimento de vínculos externos com a escala mundial. Vínculos esses que se tornaram preferenciais, frente ao esforço para reestabelecer as articulações internas entre as regiões brasileiras (Ismael, 2013). Grassou o discurso das possibilidades e virtudes da instauração de relações mais diretas entre as escalas global e local, sem a mediação das escalas intermediárias (Brandão, 2012). Aqueles processos de abertura, com o desmonte das capacidades estatais de intervenção e a entrega do patrimônio público à “iniciativa privada”, dentre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, sem a recomposição das bases do pacto federativo.

O que é muito peculiar ao jogo federativo brasileiro e sua espacialidade é que não se logrou constituir escalas espaciais de mediação, enquanto prisma de observação e possíveis planos escalares articulativos da ação pública.

Por um lado, não se logra configurar, através do *upscaling* da ação e decisões dos agentes e sujeitos cruciais, jogos cooperativos horizontais hacia arriba, em cada um dos seguintes movimentos escalares:

- 1) A deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal;
- 2) A marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional;
- 3) Muito menos se articula um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional;
- 4) Por fim, não se articula a escala correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar objetivamente políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que se coadunem com a escala nacional.

Por outro, apesar de certo êxito no movimento de *downscaling* do Estado, *hacia abajo*, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis promovendo alguma articulação solidária, através das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal é praticamente inexistente.

O certo é que o federalismo brasileiro se mostra frágil e impotente para organizar multiescalarmente, em um determinado território, processos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento.

O movimento de reescalonamento do Estado pós-1988, em que se procurou recalibrar o sistema de relações intergovernamentais, ampliando a transferência de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, desarranjou as escalas intermediárias (“estadual”, “mesorregional” e “microrregional”). Esse movimento do *state space* (Brenner, 2004) deparou-se com situações muito díspares, porém, mais ou menos generalizadas, de baixas capacidades técnica, de gestão e financeira para responder à complexa descentralização de competências em um território gigantesco. A redistribuição das receitas em espaços urbano-regionais muito assimétricos não engendrou a estruturação de estratégias muito consistentes e coesas na escala nacional.

Pode-se afirmar que a União manteve instrumentos solidários de transferências, no entanto, não logrou construir mecanismos de regulação das relações territoriais de poder. Ou seja, não teve capacidade de intervenção na divisão socioespacial do trabalho e nem na divisão sociopolítica do poder.

O governo federal cumpriu no período as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, reafirmando a presença de mecanismos de cooperação vertical no federalismo brasileiro. Entretanto, pouca disposição demonstrou para promover uma discussão nacional a respeito da persistente concentração espacial da economia brasileira e definir os instrumentos de política regional apropriados (Ismael, 2013, p. 10).

Não obstante, as transferências como as do Fundo de Participação dos Estados (FPE) não se constituíram em mecanismo adequado de enfrentamento das desigualdades horizontais (interestaduais) justamente nas duas macrorregiões menos desenvolvidas (Prado, 2003a).

A cooperação horizontal pouco avançou. A baixa solidariedade inter e intraníveis governamentais e a dificuldade do Estado-Nação, em crise, para engendrar mecanismos de regulação das relações federativas que ensejassem a adequada soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, dificultou a constituição de um espaço nacional de poder, apto ao combate às persistentes, sistêmicas e multidimensionais formas de desigualdade e exclusão e eficiente na oferta de bens e serviços universais públicos.

Em grande medida, o país logrou constituir, a partir da Constituição de 1988, uma espécie de:

[...] federalismo do bem-estar social [...] tendo a agenda do combate à miséria e pobreza fincado suas bases nas estratégias da política pública [mas foi insuficiente] o momento da ampliação do nível de investimento em infraestrutura social e econômica que visaria garantir a expansão sustentada da política social (Monteiro Neto, 2013, p. 31).

Não resta dúvida de que o Brasil precisa avançar na ampliação e aperfeiçoamento de suas políticas de combate às seculares desigualdades sociais e regionais, bem como no reaparelhamento da capacidade governativa dos três níveis da Federação, para fazê-lo com eficiência e eficácia.

Um exemplo alvissareiro foi a constituição, em 2019, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, a partir da vitória eleitoral, destoante do resto do Brasil, de nove governadores de matizes não conservadoras, representando uma experiência inédita, que já vem alcançando importantes resultados nos espaços urbano-regionais da macrorregião (Siqueira; Brandão, 2022).

O PROCESSO DE NEOLIBERALIZAÇÃO NA ESCALA MUNDIAL E NO BRASIL

Há hoje uma vasta literatura que procura defender não ser muito adequado falar em neoliberalismo, definido em alto grau de generalização e elevado nível de abstração². Seria mais correto identificar processos situados de neoliberalização contingente, dotados de plasticidade e aderência a cada circunstância concreta de reestruturação regulatória para abrir espaços orientados ou disciplinados pelas lógicas do mercado.

Neoliberalização é um processo sempre incompleto, contraditório, contestado e complexo de experimentações sociopolítico-espaciais. Deve ser tratado pela sua natureza fungível, híbrida, maleável, dependente da trajetória passada e aberto em relação ao futuro, que se desenrola e impregna cada ambiente e se encontra em permanente mudança em termos dos contornos institucionais que são redesenhados em cada conjuntura. Nunca é unidirecional, mas sempre é moldável, conformando-se a contextos variados.

Esse processo restaurador e de recomposição das forças mercadejantes não pode ser visto apenas pelo seu lado limitante e restritivo, orientado tão somente por uma “agenda negativa” (de “ir contra” o Estado), por exemplo, desmantelando e combatendo formas redistributivas. Ele também é criativo, resiliente, recondicionante e “construtivo”, ou seja, promove uma “agenda positiva”, no sentido de ser propositivo e montar novas instituições, não apenas destruir as existentes, como talvez seja o senso comum ou a maioria dos discursos políticos antineoliberalização.

² Brenner, Peck e Theodore (2012, p. 3) falam do “liberalismo realmente existente [pois] a ideologia neoliberal se baseia em uma visão utópica da supremacia de mercado, que está enraizada em uma concepção idealizada do individualismo competitivo e em uma profunda antipatia às diferentes formas de solidariedade social e institucional. Entretanto, para além desta consistência, existem discrepâncias significativas entre essa ideologia do neoliberalismo e suas operações políticas e seus efeitos sociais cotidianos concretos”.

Dessa forma, a neoliberalização é tanto um regime adaptativo de governança socioeconômica quanto um projeto de transformação socioespacial (Brenner; Peck; Theodore, 2012). É um projeto ativo, utópico e dinâmico, embora nunca se complete em todos os seus desígnios, pois encontrará resistências por parte da população prejudicada.

O processo de neoliberalização é, assim, um paradigma de reestruturação pró-mercado, pois nunca poderemos viver em um mundo liberalizado puro e completo. Ele mostra uma direção, não um destino. Os resultados da reestruturação são distintos em cada lugar. “Por isso o processo de neoliberalização é um projeto de transformação de distintos mundos que tem diversos resultados geográficos” (Peck, 2024, p. 253).

Segundo a vasta literatura que defende esta interpretação (Brenner; Peck; Theodore, 2012; Leitner *et al.*, 2007; Peck, 2012, 2017), podemos distinguir historicamente duas rodadas de reestruturação regulatória ou *rounds* de neoliberalização.

Uma primeira, que eles denominaram de *roll-back*, ou seja, de ataque ofensivo e de desmantelamento agressivo do Estado. Momento mais destrutivo de desmonte em que se promove a transfiguração de instituições públicas ou coletivas, desorganizando centros de poder, espaços burocráticos etc., procurando, por diversos mecanismos e dispositivos, restaurar as condições para a absorção e integração pelo mercado, disciplinando sujeitos coletivos e buscando utopicamente engendrar sociabilidades mercantilizadas. É uma fase geralmente precedida por um ciclo de campanhas de difamação de todas as ações estatais, apresentadas sempre como maléficas ao final, e de investida contra as lógicas coletivas ou públicas e contra os direitos inalienáveis ou universalizantes. Promovem-se políticas de austeridade, privatizações do patrimônio público, parcerias público-privadas, manuais de boas práticas, por meio de mecanismos coercitivos, rearranjos escalares, gerenciamentos autoritários e outras práticas redisciplinadoras pelo mercado (Brenner; Peck; Theodore, 2012; Jessop, 2008; Leitner *et al.*, 2007; Peck, 2012).

Uma outra rodada da neoliberalização, que eles denominam de *roll-out*, de (re)regulação, fundada na institucionalização política mais concertada do neoliberalismo. Este é um momento mais proativo, em que há um reentrincheiramento, em que se ataca todas as formas de *welfare*, com a remontagem e o enfrentamento

de “todos” os modos de governança diversos erigidos anteriormente, realizando uma incursão e implantação regulatória que garanta modos de conformação mais mediados aos mercados.

Essas rodadas dialogam historicamente com a periodização que distingue dois momentos ou regimes de regulação.

Um, chamado de Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano, em que a escala nacional de coesimento, de regulação estatal e de gestão dos preços fundamentais da economia (salário, juros e câmbio) era central e se tinha um regime regulatório da força de trabalho, baseado no *welfare*, com algumas garantias de direitos universais do cidadão. Grosso modo, esse grande ciclo teve vigência de 1930 até o início dos anos 1980, com defasagens sobretudo entre os países mais ou menos centrais ou periféricos (Peck; Theodore, 2015).

Outro, consolidado a partir dos anos 1990, chamado de Regime Shumpeteriano de Workfare Pós-Nacional, de coerção concorrencial mais aberta e de exacerbação da busca individualizada por competitividade, pouco ou nada absorvedora e amparadora das massas populares destituídas ou incorporadora de pessoas, regiões ou países. Sua correspondente (re)regulatória da força de trabalho foi denominada por aqueles autores de workfare, marcado pela reconversão da força de trabalho e por um outro padrão de assistência social. O ingresso e a manutenção no mercado formal de trabalho se tornam pré-requisitos para se ter acesso à saúde e outros benefícios sociais, com alta seletividade (*work-first ou work-to-welfare*) (Peck; Theodore, 2015). Todos os indivíduos se veem habilitados, apenas condicionalmente, pelo trabalho formal a receber benefícios³.

Há o aparecimento de formas híbridas e mais maleáveis, configurando um verdadeiro mosaico de práticas espaciais do Estado, esquemas de gestão e manipulação da crise, exacerbação da coerção concorrencial entre empresas, cidades e regiões e indivíduos, recessão provocada e persistente, austeridade etc. Tais formas, forçam a recomposição e a consolidação momentânea de novas negociações e regimes (re)regulatórios.

Também é importante destacar que o processo de neoliberalização impõe a implementação, a mobilidade e a difusão de *fast policies*. Políticas públicas parametrizadas amparadas por toda uma infraestrutura

³ De um outro prisma teórico e analítico, podemos concordar que essa lógica implacável do processo de neoliberalização se generaliza para todas as esferas da vida. A concorrência mercantil se dissemina como uma racionalidade política global (Dardot; Laval, 2016).

multiescalar de discussão, divulgação, circulação de conceitos, indicadores, catalogação e inter-referenciamento de *best practices*, treinamentos de comunidades práticas, consultores etc.; promotoras de experimentações, tais como microcrédito, empreendedorismos, economia criativa etc. A partir dos centros hegemônicos e seus atores cosmopolitas, há a geração de desenhos e modelos institucionais codificados, que parecem “feitos para viajar”, propícios a se adaptarem às circunstâncias locais e receberem suporte de parceiros específicos (Peck; Theodore, 2015).

Se, nos anos 1980, o propósito do campo de ação do processo de neoliberalização era o dismantelamento agressivo do Estado (*roll-back*), a partir dos anos 1990, a ênfase passou a ser colocada no *roll-out*, fundado na institucionalização política mais concertada de abertura de espaços para o funcionamento das lógicas de mercado.

Stuart Hall, um dos principais intérpretes da neoliberalização, desenvolveu uma importante visão desse processo, sempre em movimentação (contestada, crítica, conflituosa, disputada...), afirmando que:

O neoliberalismo [sempre] está em crise. Mas ele continua avançando. Em termos de ambição, profundidade, grau de ruptura com o passado, variedade de locais a serem colonizados, impacto sobre o senso comum e o comportamento cotidiano, reestruturação da arquitetura social, o neoliberalismo constitui um projeto hegemônico (Hall, 2011, p. 727-728).

Nos países periféricos, tais processos se dão com alguma defasagem temporal, como veremos. Nesse sentido, torna-se urgente investigar concretamente, em variegados contextos georregulatórios, novas formas de desenvolvimento desigual e recombinação e o que Harvey (2008) denomina de novas lógicas de formação, propagação e gestão de crises.

No contexto georregulatório do que poderia ser denominado de Capitalismo Sul Atlântico Periférico Subdesenvolvido Latino-Americano, é preciso partir do rico patrimônio científico-acadêmico-político que, durante meio século, desenvolveu um pensamento crítico, bastante original, o qual acumulou uma interpretação cíclico-dinâmica sobre a reestruturação espaço-temporal da contradição histórico-sistêmica das relações centro-periferia (Fernández *et al.*, 2006; Fernández; Brandão 2010). Este ponto de vista crítico logrou, com bastante originalidade, a partir da América Latina, discutir a problemática da não plena

constituição da escala nacional e de que maneiras ela é penetrada pelos interesses internos e externos da neoliberalização conservadora.

No momento, estamos envoltos em mais uma rodada de neoliberalização, no Brasil (Banco Central independente, arcabouço fiscal etc.) e no mundo (segunda vitória de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, por exemplo), vale lembrar a ideia de Furtado (1967, p. 143), que apontava que, na ausência de estratégias estruturantes, há sempre o risco de apenas se seguir “o curso dos acontecimentos prefigurados pelo mercado”, ou, na melhor das hipóteses, como ele dizia: gerar o enriquecimento material sem o enriquecimento cultural, simplesmente conformando-se aos mercados e aos negócios privados e não promovendo a construção da nação com soberania cultural (Brandão, 2013).

O fato é que somos uma sociedade ainda pouco democrática, orientada pela extensividade, itinerância e para a fuga para a frente expansiva. Conjuntural e ciclicamente frequentes, disputas redistributivas desaguardam em impasses sociopolíticos marcantes. O país tem, portanto, enorme dificuldade em construir uma governança multinível ou um melhor ordenamento territorial (Ferrão, 2013). Em termos quase caricaturais, poder-se-ia afirmar que o Brasil ergueu uma escala nacional “oca”, insuficientemente dotada, ou tendo praticamente a ausência de escalas intermediárias com potência para a ação.

A luta por disputar projetos de espaços urbanos e regionais mais democráticos e adequados à vida social emancipatória, pautada pelo trabalho decente, moradia digna, mobilidade socioespacial, como direitos inalienáveis para todos seus cidadãos, deve ser uma constante, porém, encontra dificuldades estruturais, sobretudo nesta quadra histórica e neste ambiente de degradação política e social em que estamos mergulhados no momento.

No Brasil, no período posterior à crise da dívida, em 1982, as instâncias intermediárias de coordenação foram sendo desmontadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista e compartimentada, fragmentada e desagregadora nas decisões públicas, com a redução dos recursos materiais, financeiros e políticos.

Assim, as ações públicas se tornaram predominantemente setoriais e orientadas para o atendimento circunstancial das demandas localizadas e circunscritas, de curto prazo. Por exemplo, foi totalmente deslegitimado o

tratamento abrangente e de longo prazo da questão regional e da questão urbana que fosse dotado de alguma continuidade planejadora⁴.

Em uma perspectiva de longa duração, pode-se afirmar que, no século XX, se acentuaram ainda mais o já intenso processo de desenvolvimento histórico-geográfico desigual brasileiro, com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma circunscrita parcela do seu território. O processo de neoliberalização, que aqui vimos sintetizando, cumpriu papel importante, pois é da sua essência

[...] explorar, e ao mesmo tempo produzir, diferenças socioespaciais. O desenvolvimento desigual não é sinal de uma certa etapa transitória ou uma interrupção na senda da neoliberalização 'total', mas representa uma faceta co-evolutiva e co-dependente do processo mesmo de neoliberalização (Peck; Theodore; Brenner, 2012, p. 4).

Para fazer frente ao avanço dessas assimetrias e desigualdades, o país constituiu um aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas mazelas socioespaciais, tendo sido uma das nações pioneiras nesse campo. Entretanto, essa institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século XX para o início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual.

Por outro lado, essas e outras lógicas do processo de neoliberalização que contribuem para a fragmentação, também engendram resistências e uma potencial capacidade de articulação de lutas e movimentos sociais, colocando a importante agenda política de saber se há – e quais seriam os cenários – experimentações de contra-neoliberalização neste início do século XXI.

Em alguns países da América Latina, um conjunto de políticas de cunho social foi sendo construído e articulado, sobretudo nos territórios mais vulneráveis, logrando resultados importantes para certo patamar de maior homogeneização social e melhores níveis de autonomia no encadeamento de decisões mais soberanas

⁴ De acordo com Guimarães Neto (1996, p. 27), o desmonte se processou: “no regime autoritário, pela perda de autonomia do planejamento no trato das questões regionais, associada às práticas autoritárias que não somente reduziram o ímpeto reformista das primeiras experiências, como concentraram as decisões políticas, reduzindo a influência dos grupos sociais regionais e locais, limitando, significativamente, o âmbito dos projetos regionais de desenvolvimento. Acrescente-se ainda, neste particular, o reforço que representou esta centralização das decisões à prática de atuação fundamentada numa perspectiva setorial, a partir da qual a visão integrada e articulada dos espaços passa a ter cada vez menor importância”.

em relação ao destino de suas socioeconomias. Embora a correlação de forças políticas dificulte maiores avanços, disputas pela democracia, pelo desenvolvimento com planejamento de maior horizonte temporal continuam se processando na complexa conjuntura atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: MESMO COM TANTAS ADVERSIDADES, HÁ LUTAS PELA RETOMADA DO VERDADEIRO DESENVOLVIMENTO E PELO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO

Ao lado da leitura histórica de mais longa duração e baseada no tempo estrutural que vimos elaborando até aqui, há a necessidade de se avançar em uma leitura do tempo conjuntural. Pensar o desenvolvimento, o planejamento e o federalismo requer que aprendamos a melhor conciliar, através de diversas bases teóricas e metodológicas, uma leitura com uma perspectiva simultânea e abrangente dos espaços-tempos conjunturais e estruturais. Devemos buscar visões que logrem cultivar um prisma analítico particular, através das temporalidades mais curtas – aquelas que se processam na cotidianidade dos modos de vida concretos, atentos ao momento presente, em que há a confluência de formas e forças sociais contraditórias em disputa em cada espaço –, porém, simultaneamente, conseguindo apreender os movimentos históricos macroestruturais de maior duração.

Como vimos, desenvolvimento, planejamento e federalismo devem ser vistos como convenções, no sentido de um conjunto estruturado de práticas, disputas, entendimentos, normas e pactuações. São processos que estão em movimento histórico e situados e têm sua ocorrência concreta em contextos geográficos e institucionais específicos.

Um estado de Federação trina como o brasileiro requer que se leve na devida conta os tempos conjunturais e estruturais, os acordos, as práticas socioespaciais e as especificidades do pacto territorial de poder que tem uma contratualidade interfederativa debilitada. Nesse contexto, os entes subnacionais deveriam desenvolver maiores e melhores capacidades governativas de formulação e implementação de políticas públicas democrático-populares que chegassem bem na escala espacial da vida cotidiana das pessoas.

No contexto das reflexões e ações de promoção do desenvolvimento, através de processos de planejamento, a questão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada, se coloca como crucial, pois, cada problema a ser enfrentado tem a sua escala espacial específica, um plano analítico, um campo de observação e de ação. Mas, a escala é também uma narrativa, um discurso que se mobiliza e se estrutura em torno de determinado recorte espacial. Como o debate internacional tem apontado, sobretudo a experiência mais avançada da Europa, é preciso desenvolver capacidade de governança multinível e ações multiescalares e multidimensionais nos territórios, habilitando-os a alargar suas margens endógenas de decisão autônoma.

Tais ações devem respeitar e valorizar as múltiplas diversidades socioterritoriais existentes, ao tempo em que precisam combater mais eficazmente suas marcantes heterogeneidades socioespaciais – requerendo maior organização política da sociedade. Só assim será possível promover mais adequadas políticas públicas e uma provisão de bens e serviços coletivos de maior qualidade e mais aderente às necessidades da vida humana, engendrando outras e melhores condições de existência social.

Se o Estado brasileiro já obteve êxito, através de certo nível de cooperação interfederativa, nos últimos dez anos, em algumas frentes da política pública de proteção e seguridade social, não tem se mostrado bem-sucedido:

- 1) Nem em promover o combate às estruturais desigualdades regionais;
- 2) Nem em incitar, mobilizar e acionar a diversidade cultural/regional, respeitando-a e valorizando-a;
- 3) E muito menos em prover com qualidade serviços coletivos e públicos e infraestruturas econômica e social adequados ao desenvolvimento com justiça social e socioespacial.

Uma de suas problemáticas decisivas e menos abordadas é a da natureza dinâmica e limites da capacidade governativa da esfera intermediária de poder. Nesse contexto, é necessário avançar na análise das relações entre os governos federal, estaduais e municipais e avaliar o caráter e as consequências da imposição, nas últimas décadas, de limites e condicionantes à atuação do nível estadual de governo. Na verdade, exceto em raras conjunturas históricas, as instâncias de decisão intermediárias foram prejudicadas, postos os limites do pacto territorial do poder na escala nacional, que determinaram, na maior parte de nossa história, uma oscilação entre os extremos do centralismo e do localismo municipalista.

Avançar no debate da causa dessas frustrações da ação estatal requer discutir a natureza do federalismo brasileiro e o raio de manobra do nível de governo estadual em sua trajetória histórica. A experiência exitosa do Estado da Bahia pode ajudar na reflexão de outros casos.

O certo é que, em um país gigantesco, diverso e desigual como o Brasil é imperativo ter uma ação estatal sistêmica, democrática e eficiente para fazer frente aos interesses dispersivos e às forças assimétricas entre as suas fragmentadas frações sociopolíticas e esferas subnacionais. Recolher e enfeixar condições objetivas e subjetivas que logrem se contrapor à constelação de injustiças e opressões que nos são impostas e nos constroem, estruturando e legitimando decisões alternativas com ousadia, é uma tarefa urgente, mas complexa.

A democracia de baixa intensidade, a falta de uma articulação nacional de forças progressistas e a insuficiência da participação popular, dentre outros fatores, impõem constrangimentos histórico-estruturais à transformação da realidade territorial federada. Torna-se difícil lograr uma sólida legitimação política para a atuação estatal multiescalar. Também a coerção da concorrência federativa horizontal intranível das unidades da Federação etc., conspiram contra a cooperação micro, meso e macrorregional, além de não atingir o lugar da vida cotidiana dos cidadãos.

Se, há quase dois decênios, Oliveira (2008, p. 18) afirmava que “na sociedade atual não é fácil discriminar, fazer escolhas, que é toda a tarefa do planejamento. O que escolher? O que hierarquizar?”, responder a essas indagações é ainda mais problemático no momento atual, em que ascendem forças políticas antidemocráticas.

Seria preciso uma coalizão de interesses políticos para levar à frente o combate às múltiplas desigualdades e destituições. O poder público deveria cumprir papel-chave neste processo. Deveria estar bem capacitado, em termos de recursos materiais e humanos, para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes das políticas públicas, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. As variadas formas de desigualdade presentes no Brasil, no Nordeste e na Bahia devem ser enfrentadas multiescalarmente e multi-instrumentalmente. Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser construídas e reelaboradas, dando voz e poder articulativo à magnífica riqueza da diversidade socioespacial brasileira,

perseguido o enriquecimento material e cultural da coletividade, inspiradas pelas reflexões republicanas de Celso Furtado e Rômulo Almeida.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Rômulo. *Pastas rosas de Rômulo Almeida*. Salvador: Seplan, 2012. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/DOWNLOAD_6.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.
- BAHIA. Decreto nº 16.261, de 27 de maio de 1955. Institui a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (CONDEB). *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 27 maio 1955.
- BARBOSA, Alexandre F. *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia*. São Paulo: Alameda, 2021.
- BRANDÃO, Carlos. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011.
- BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: FURTADO, Celso. *Essencial de Celso Furtado*. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2013.
- BRANDÃO, Carlos. El campo de los estudios urbanos y regionales desde el Sur: anotaciones acerca de los desafíos teóricos y las posibilidades de una reconstrucción teórico-metodológica crítica en la periferia del capitalismo. *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, Santiago, v. 48, n. 144, p. 1-22, mayo, 2022.
- BRANDÃO, Carlos. Pacto de dominação interna e o papel do capital mercantil ontem e hoje no Brasil: dialogando com Wilson Cano. In: SANTOS, Adroaldo Quintela et al. *Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2021. p. 178-205.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2012.
- BRANDÃO, Carlos; OLIVEIRA, Hipólita Siqueira. Interpretations of underdevelopment in Brazil. In: BEEZLEY, William H. (ed.). *Oxford research encyclopedia of latin american history*. Oxford: Oxford University Press, 2020. v. 1, p. 1-22.
- BRENNER, Neil. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/14779/10775/0>. Acesso em: 20 set. 2021.
- CAHILL, Damien et al. (ed.). *The Sage handbook of neoliberalism*. Los Angeles: Sage, 2018.
- CAMARGO, Aspásia. *Repensar a federação*. Brasília: IPEA, 1993. (Documento IPEA, 3).
- CASTRO, Marcial Humberto Saavedra. *Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961)*. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/12013/1/R%C3%B4mulo%20Almeida%20e%20a%20problem%C3%A1tica%20do%20planejamento.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.
- D'AGUIAR, Rosa Freire. *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2013.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro *et al.* *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2006.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.
- FERRÃO, João. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, Álvaro *et al.* (org.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.
- FIORI, José Luis. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/download/1702/2069>. Acesso em: 16 jan. 2015.
- FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. *Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 726). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e49491b1-e489-4baa-8ab8-1e1b44eababb/content>. Acesso em: 29 out. 2023.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. In: HOLTHUS, Manfred *et al.* *A política regional na era da globalização*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.
- HALL, Stuart. The neo-liberal revolution. *Cultural Studies*, [s. l.], v. 25, n. 6, p. 705-728, 2011.
- HIRSCHMAN, Albert Olist. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- ISMAEL, Ricardo. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, 1907). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e49491b1-e489-4baa-8ab8-1e1b44eababb/content>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial*. Campinas: Átomo e Alínea, 2024.
- LOPES, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/695ab42f-eb65-41ed-aa1e-01c780ea4ade/download>. Acesso em: 9 dez. 2024.
- MONTEIRO NETO, Aristides. *Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação*. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para discussão, 1961). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4ad0a117-9f0c-4487-b8e6-5154b8e2c11e/content>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- MONTEIRO NETO, Aristides. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 2013. (Texto para Discussão, 1894). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/96e811bc-57c4-4628-b265-0805db1c353a/content>. Acesso em: 5 abr. 2021.

NOGUEIRA, Marco Aurélio; OLIVEIRA, Francisco de. *Desenvolvimento, estado e sociedade*: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. Brasília: IPEA, 2008. (Ciclo de seminários do desenvolvimento brasileiro, 2). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f1580154-4fca-4d8b-bdec-40373f547294/content>. Acesso em: 28 maio 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 36, p. 123-145, jul. 1993. (Texto para Discussão, 1894). Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-36/#59153e3b42d4e>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal estar no pós-neoliberalismo. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 92, mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/r8JhgMMVkmzS84NtwDnMhmd/?lang=pt>. Acesso em: 3 fev. 2025.

PECK, Jamie. Explicando (com) o neoliberalismo. *Revista GEOgrafias*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 250-290, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/56050/46220>. Acesso em: 3 fev. 2025.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast policy*: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: FGV, 2003a. p. 41-125.

PRADO, Sérgio. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: FGV, 2003b. p. 273-331.

RANGEL, Ignácio M. Breves notas com vista a um plano de desenvolvimento econômico da Bahia. *RDE: revista de desenvolvimento econômico*, Salvador, ano 2, n. 3, p. 13-22, jan. 2000. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/577/415>. Acesso em: 27 jun. 2021.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (org.). *Federalismo e integração econômica regional*: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: FGV, 2004. p. 301-362.

RODRIGUEZ, Vicente. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 2, p. 338-352, 1994.

SIQUEIRA, Hipólita. Desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2012). *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, Santiago, v. 41, n. 122, p. 261-277, enero 2015. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n122/art12.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SIQUEIRA, Hipólita; BRANDÃO, Carlos. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian 'new left regionalism': fighting inequalities and covid-19 in the north-east region. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 141-159, Mar. 2022.

SUNKEL, Oswaldo; PAZ, Otávio. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Difel, 1971.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. *A trilha perdida*: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: Unifacs, 2009.

A Região Nordeste nas décadas recentes: condições estruturais, mudanças e permanências

Tania Bacelar de Araujo*

O CONTEXTO NACIONAL

O Brasil vem experimentando mudanças muito relevantes nas últimas décadas. Uma das mais importantes é a tendência à desindustrialização, atingindo a mola mestra da organização territorial e do desenvolvimento socioeconômico do país no século XX.

Até os anos 1980, a industrialização funcionou como motor do crescimento da economia nacional e, de lá para cá, o agronegócio exportador assumiu a liderança. Enquanto o Centro-Oeste ganhou relevância crescente, o Sudeste – lócus principal da indústria no país – foi assistindo ao transbordamento da sua indústria de transformação para o sul de Minas e, em especial, para a Região Sul. Diniz (2017) vem analisando este processo e chegou a definir um novo “polígono do crescimento industrial”. Em paralelo, algumas outras regiões ganharam densidade industrial, como é o caso do Nordeste. Mas esse movimento de relativa desconcentração não tem tido força para comandar a dinâmica territorial no Brasil (Diniz; Mendes, 2021).

Em relação ao Centro-Oeste, o avanço do agronegócio mudou completamente o que era a presença desta região no ambiente nacional, antes tratada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao lado do Nordeste e do Norte, como “região-problema”. Seu protagonismo recente é evidente e seus indicadores sociais a aproximam do Sul e do Sudeste.

Porém, o Nordeste também mudou, como pretendo mostrar aqui, em paralelo a transformações que vêm acontecendo nos contextos mundial e nacional.

* Doutora em Economia Pública e Planejamento e mestra em Política e Programação do Desenvolvimento pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (UP1), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e em Ciências Sociais pela Faculdade Frassinetti do Recife (Fafire). Professora Emérita da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); sócia da Ceplan Consultoria. <https://orcid.org/0000-0003-1782-7760>. taniabacelar@ceplanconsult.com.br

O ambiente mundial é marcado pela crise que sinaliza a passagem para uma “nova era”, posto que se experimenta, recentemente, um momento de ruptura de padrões que prevaleceram no século XX, bem como assiste-se à emergência de novos padrões.

Observam-se, pelo menos, quatro grandes mudanças. A primeira está associada à crise ambiental, uma vez que o padrão de relação sociedade-natureza prevalecente em séculos passados não poderá mais ser reproduzido. No Brasil, isso coloca a Região Norte em grande destaque, por conta da presença da Amazônia, mas mudanças no amplo território do bioma Caatinga também são relevantes, como se destacará adiante.

Em segundo lugar, vive-se tempos de revolução científica e tecnológica, ou seja, os padrões produtivos do século XXI são muito diferentes daqueles que prevaleceram nos séculos anteriores, destacando-se duas mudanças: a passagem da era analógica para a digital; e a mudança na base agrícola, onde a biologia está ocupando o espaço da química. E isso tem impactos tanto na vida econômica como na vida social do país.

A outra marca é a da financeirização da riqueza, associada à crescente hegemonia da acumulação capitalista na esfera financeira da economia, em detrimento da esfera produtiva. É um movimento que vem se observando mundo afora, desde a década de 1970, e que se firma ainda hoje, tendo o Brasil engatado nele, com muita força, nos anos 1990. Atualmente, não é possível entender o que se passa no Brasil sem observar esse movimento.

Por sua vez, associada a esses novos padrões econômicos, há uma forte crise social, que não é apenas brasileira, ela é, também, e sobretudo, mundial, sendo a emigração em massa seu sintoma mais cruel.

No mercado de trabalho atual, o desemprego, o subemprego e a renda baixa são marcas relevantes, não sendo apenas um problema brasileiro, mas, igualmente, mundial.

E, como se não bastasse, vive-se uma reorganização geopolítica, visto que a potência hegemônica do pós-guerra – os Estados Unidos – está perdendo força, enquanto o Oriente ganha protagonismo, com destaque para a China. Os Estados Unidos resistem, mas de maneira equivocada, sob o comando de Trump, posto que se transita para um mundo mais multipolar.

Portanto, a ideia-força aqui defendida é a de que, no mundo e no Brasil, o momento é de mudanças profundas, e seus impactos dialogam com as heranças de cada local.

No ambiente brasileiro, o momento de dificuldade tem predominado desde a segunda década do século atual. Como destacado antes, o país experimenta também a financeirização da riqueza, com a economia e a sociedade reféns do rentismo e do extrativismo predador. Infelizmente, o Brasil de hoje tem essas duas marcas muito importantes na sua base econômica, com forte reflexo na esfera social: o aumento da exclusão social e das múltiplas faces das desigualdades (Araujo, 2000).

Um dado importante do movimento de financeirização no Brasil é que ele atinge de frente o Estado brasileiro, que precisa se financiar via dívida pública, tanto que, atualmente, mais da metade do orçamento federal é gasto para pagar os serviços da dívida, ficando todas as políticas públicas com a parte restante. Mesmo agora, quando se tenta retomar os investimentos, a situação é muito difícil. E, sem investimento, não se promove crescimento econômico.

O país experimenta, assim, uma conjuntura difícil, concomitante com o prosseguimento de um doloroso processo de desindustrialização. A força do agronegócio e da mineração para exportação é uma marca das décadas recentes, ao lado do agravamento da crise social e das desigualdades, apesar de melhorias experimentadas no início do século XXI.

Por sua vez, a dificuldade para inovar – o mundo está mudando e exigindo inovação – desafia o Brasil, que, quando avançou na rota da industrialização, resolveu importar tecnologia, em vez de gerar tecnologia internamente. Essa é uma herança muito importante que dialoga com a baixa prioridade dada ao Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do país (Gala, 2025). É certo que tal sistema melhorou nas últimas décadas, mas está longe de atender aos desafios que o país enfrenta no presente.

Em paralelo, o Brasil engata na transição energética, que é mundial, com o Nordeste liderando esta mudança, dado seu enorme potencial para a produção de energias limpas e renováveis a custos competitivos.

Outra mudança muito importante é a consolidação da rede de cidades médias no Brasil. Um país urbanizado na costa litorânea experimenta agora o movimento de interiorização do crescimento urbano. O Nordeste também participa disso, como mostrarei a seguir.

LEITURA DE MUDANÇAS NO NORDESTE

Tentarei destacar, aqui, mudanças recentes e permanências herdadas.

O Nordeste mudou bastante: esta é a primeira afirmação relevante. Mas a herança histórica ainda pesa muito. Portanto, é preciso olhar, também, para o que se herdou.

Uma herança estrutural do Nordeste tem muito a ver com o mercado de trabalho. A região representa, grosso modo, 15% da economia brasileira, ganhou peso relativo nas décadas recentes, mas responde por cerca de 26% da população do país. Assim, alto desemprego, elevada informalidade e renda baixa sempre foram e continuam sendo características do mercado de trabalho nordestino. E isso tem a ver com uma herança estrutural que a região carrega (Araujo, 1995).

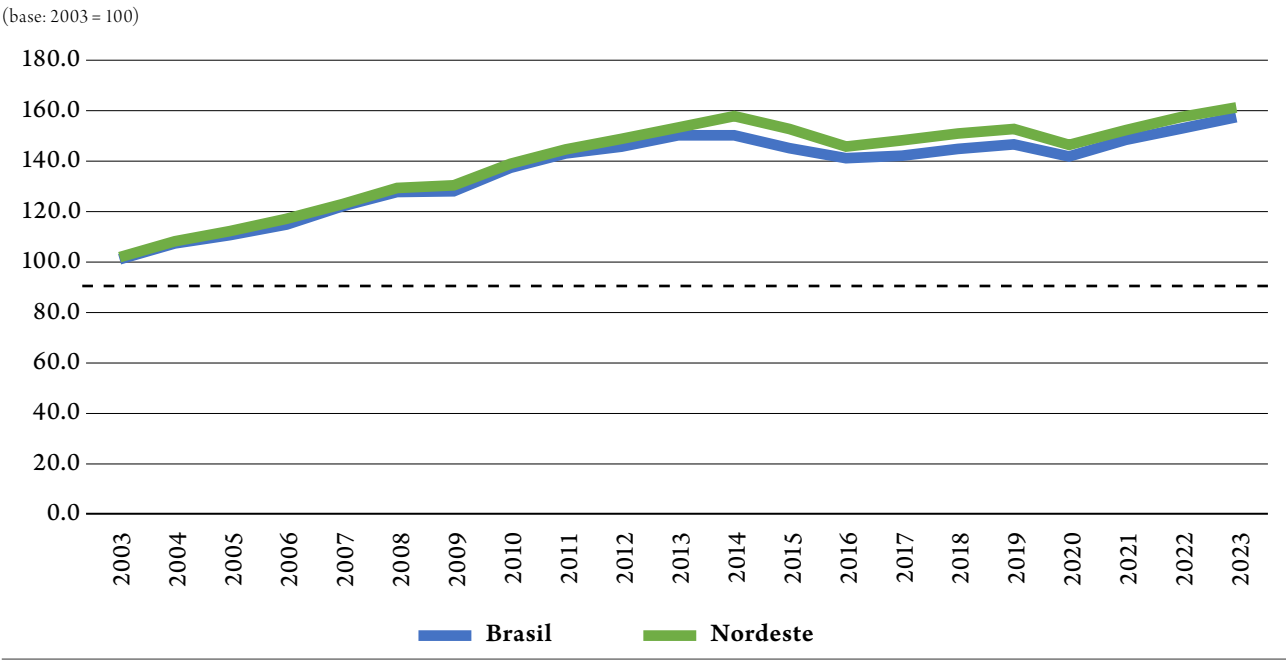
Mas, na renda *per capita*, que é um indicador importante – embora esconda a flagrante desigualdade brasileira –, o Nordeste vem melhorando. Gerava um terço da renda nacional no meio do século passado, chegou a 44% em 2000 e a 52% antes da pandemia. Ainda é uma defasagem grande, mas há um movimento de melhoria, que merece ser destacado.

Por outro lado, o Nordeste foi afetado pela integração produtiva do país. Quando se estuda o Nordeste lá atrás, havia momentos nos quais o desempenho do Nordeste ia péssimo, enquanto o do Sudeste ia ótimo. Agora não é mais assim. Quando o Sudeste não vai bem, o Nordeste não vai bem, o resto do Brasil não vai bem. Isso resulta, como demonstrou Guimarães Neto (1989), da integração produtiva nacional, que faz com que a dinâmica regional acompanhe de perto a dinâmica geral do país, o que alerta para o fato de que não é possível promover o crescimento brasileiro a partir de uma região apenas. É preciso que o conjunto vá bem.

No Nordeste, a herança do latifúndio ainda pesa muito na organização produtiva regional. E essa marca terminou se transferindo para as cidades. O solo urbano, aqui também, tem sua propriedade muito concentrada, o que explica, em grande parte, a miséria urbana e a dificuldade de acesso à moradia digna, inclusive nas cidades que se apresentam economicamente dinâmicas.

Como o Nordeste passa a acompanhar de perto a dinâmica da economia brasileira, a visão de que o “Nordeste vai mal e o Brasil vai bem” não é mais verdadeira. As duas curvas de evolução do Produto Interno Bruto (PIB) são muito semelhantes, com o Nordeste registrando crescimento até um pouco acima da média, em alguns momentos, como no período entre 2003 e 2023.

Gráfico 1
Brasil e Nordeste: número-índice do volume do PIB – 2003-2023



Fonte: BCB (2025), IBGE (2025a, 2025b).

Esse comportamento foi observado nesse período em todas as atividades econômicas, com a região crescendo a taxas superiores às do Sudeste e do Sul na agropecuária (3,1%, 1,7% e 2,7%, respectivamente), na indústria (1,7%, 0,9% e 0,8%, respectivamente) e no comércio e serviços (2,5%, 2,0% e 2,1%, respectivamente).

Mas mudanças qualitativas nos diversos setores econômicos merecem destaque.

A base agropecuária do Nordeste, por exemplo, mudou muito. Primeiro, no hoje denominado Matopiba – acrônimo de um território formado majoritariamente por áreas de Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e da Bahia –, a realidade do Nordeste tornou-se muito semelhante à do Centro-Oeste. A região nordestina sempre teve uma porção de Cerrado, mas este era um espaço pouco ocupado demograficamente e economicamente. Em tempos recentes, ele foi organizado sob o mesmo padrão econômico do Centro-Oeste. O agronegócio avançou ali, semelhante ao que avançou em Tocantins e no restante do Centro-Oeste. O oeste baiano é exemplo evidente desta mudança, pelo protagonismo que exerce nesse processo de transformação nos padrões agropecuários da porção oeste do Nordeste.

Isso sem falar na mudança na produção de algodão e no avanço da fruticultura irrigada, que é muito importante em determinados espaços do Nordeste.

Mas, talvez a mudança mais importante que aconteceu nos anos recentes seja a da realidade do bioma Caatinga, que ocupa a grande parte do amplo semiárido regional.

A estrutura econômica que se consolidara, secularmente, nesse bioma, mudou. Antes, o latifúndio pecuário combinava, dentro dele, a produção de algodão “em regime de meia” (uma modalidade de parceria) e a produção de alimentos (sobretudo milho e feijão, base da alimentação da população sertaneja).

Ocorre que o algodão desapareceu deste arranjo nos anos 1990 do século XX, pela disputa com a importação em tempos de abertura comercial e depois pelo impacto da praga do bicudo. Hoje, quando se vai a uma fazenda pecuária no bioma Caatinga, não se encontra mais algodão. Ele sobrevive, agora, em fazendas especializadas nesse produto, com o empresário atento à bolsa de mercadorias mundial. O algodão não está mais “embutido” no latifúndio pecuário (Araujo, 1995).

Outra mudança central merece destaque: o avanço do conhecimento sobre a importância da fauna e, sobretudo, da flora da Caatinga, potencial que não se valorizava anteriormente.

A imagem antes predominante do bioma Caatinga era aquela do “solo rachado cercado de plantas cinzentas”. Hoje tem-se uma leitura completamente diferente, dado seu potencial para novas atividades produtivas em tempos de avanço da bioeconomia (Araujo, 2014).

Isso faz o bioma Caatinga dialogar com a Amazônia. Os dois biomas estão em momento semelhante: o padrão anterior vai tender a desaparecer e um novo padrão está se impondo. Para a Amazônia hoje, a proposta é “floresta em pé, população urbana concentrada em determinados territórios e um choque de bioeconomia”. Mas essa trilogia também se aplica ao bioma Caatinga: Caatinga em pé (ou seja, livre da desertificação), cidades médias se estruturando em certos pontos do território e a bioeconomia viabilizando a exploração de vários produtos na Caatinga, sem falar do potencial para a agricultura de alimentos saudáveis. Essa é uma mudança que ainda não é muito valorizada em análises sobre esse território, mas que vem se impondo nos anos recentes. Os estudos disponíveis e os agentes envolvidos na luta contra a desertificação apontam a agroecologia e a agrofloresta como caminhos para estratégias futuras (Araujo, 2014).

Outra mudança vem da presença do Projeto de Integração do São Francisco (PISF), que está levando água para o Nordeste Oriental, onde, de fato, existe escassez relativa de água. É muito importante essa iniciativa, pois a água encontra manchas férteis de terra que não eram usadas porque não se dispunha desse recurso, que agora existe. Portanto, há um potencial latente também nessa região, o que abre novas oportunidades para o desenvolvimento sub-regional.

Em paralelo aos investimentos no PISF, a população rural do semiárido nordestino vem resolvendo o problema do acesso à água via tecnologia inovadora e de baixo custo, como a cisterna de placas, lastro do Programa Um Milhão de Cisternas (PIMC), que continua avançando, embora mais lentamente em tempos recentes, e que melhorou enormemente a qualidade de vida no meio rural do amplo espaço semiárido.

Por sua vez, o avanço da produção de energia limpa, sobretudo a eólica e a solar, merece destaque. No Nordeste, em final de 2024, havia 67% da potência outorgada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no Brasil. A mesma fonte destaca que a capacidade instalada de energia eólica no Nordeste alcançou 29,8 GW, mais de duas vezes a capacidade de Itaipu (14,0 GW). Comportamento semelhante foi observado na geração

de energia solar, que acumulou 15,3 GW de capacidade instalada (Consultoria Econômica e Planejamento, 2025, p. 23, 25).

O Nordeste passou, assim, a exportar energia (embora ela não deva se tornar uma *commodity*, mas atrair investimentos em cadeias produtivas como a industrial). Ou seja, o desafio é engatar no movimento intitulado *powershoring* (atração de empreendimentos produtivos ligados à oferta de energias limpas). Isso permite escapar da ameaça de a região ser, mais uma vez, uma mera exportadora de *commodities*, pois, desta vez, o Nordeste conta com energia limpa, barata e abundante.

Nessa direção, a Bahia atraiu, recentemente, uma fábrica de vidros que se destinará à produção de painéis solares; nesse caso, usando outra vantagem competitiva baiana: a presença, no município de Belmonte, de uma reserva de areia silicosa de altíssima pureza. Tal areia também é usada para a fabricação de produtos da indústria eletrônica (semicondutores, fibras óticas, placas de circuitos etc.).

Outra mudança importante se deu no padrão produtivo da Zona da Mata, que produzia secularmente açúcar, depois etanol (nos anos 1970), e agora está valorizando a produção de outros biocombustíveis. Está, por exemplo, queimando bagaço de cana para fazer energia. Seus empresários chamam, hoje, o setor de “bioenergético”. Além disso, a Zona da Mata nordestina tem avançado na produção de alimentos a cargo dos produtores familiares. Essa é uma mudança que não é fácil de conduzir, dada a herança da velha estrutura fundiária, mas que está se firmando. A atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, assim como a implementação de políticas públicas voltadas para esse segmento, estimularam esse movimento.

No avanço da produção alimentar, observa-se um crescente protagonismo feminino, tanto que vários sindicatos de trabalhadores rurais do Nordeste são presididos atualmente por mulheres, e a presidente recém-eleita da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) é uma baiana. Portanto, além da mudança econômica, observa-se, também, uma mudança de protagonismo do agente econômico. No Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a presença feminina também merece destaque.

Em paralelo, se observam avanços no dinamismo e na modernização da pecuária leiteira e na produção de laticínios, ao lado do crescimento de uma avicultura moderna.

Portanto, está em curso um movimento de reconfiguração da base produtiva nordestina baseada em atividades do setor primário.

Por sua vez, a base produtiva urbana também mudou e, neste caso, a mudança muito relevante é a da base industrial. Nesse sentido, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) registrou uma tendência modesta, porém consistente, de avanço industrial no Nordeste. Entre 1996 e 2018, o Valor de Transformação Industrial (VTI) do Sudeste e do Sul, somados, reduziu-se de 85,6% para 77,4%, enquanto que o Nordeste trilhou o caminho inverso, com o seu VTI passando de 7,7% para 10,3%, no mesmo período (Monteiro Neto; Silva; Severian, 2020).

Além disso, houve uma interiorização interessante da indústria na região, como demonstra o referido estudo do IPEA que, entre outros trabalhos, trata da desconcentração territorial e da reestruturação da indústria no Brasil (Monteiro Neto; Silva; Severian, 2020).

Por outro lado, houve a chegada, na região, de muitas novas indústrias. Um exemplo é o Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, que conseguiu trazer cerca de 100 empresas para seu Distrito Industrial. Pernambuco havia passado 40 anos construindo Suape e, no primeiro governo Lula, em um momento favorável da economia nacional, conseguiu transformar Suape em uma vantagem competitiva importante para atrair investidores.

Na Bahia, a indústria também avançou significativamente, desde os elos da cadeia agroindustrial até o fortalecimento do Polo Petroquímico de Camaçari. E, mais recentemente, a retomada da produção automotiva com a BYD, após a saída da Ford.

No Ceará, aproveitando o potencial da presença do Porto de Pecém, o Polo de Maracanaú, na Região Metropolitana de Fortaleza, vem se consolidando como um dos principais pilares econômicos do estado,

posto que abriga o maior polo industrial cearense, com um ecossistema dinâmico. Aliás, o Complexo de Pecém abriga quase uma centena de indústrias.

Sintonizando-se com o futuro, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) acaba de anunciar investimentos em duas biofábricas no Ceará, ambas no Distrito de Inovação e Saúde do Ceará (DIS-CE), no município de Eusébio, na Região Metropolitana de Fortaleza: uma unidade de produção de insumos estratégicos, no caso, imunobiológicos; e uma biofábrica de wolbachia, para formar os chamados wolbitos, destinados ao controle de arboviroses.

Também em relação à área da saúde, Pernambuco tem atraído grandes unidades produtoras de fármacos, além da unidade de hemoderivados liderada pela Hemobrás.

Um importante debate entre os estudiosos do Nordeste é sobre o mercado de trabalho regional face ao padrão produtivo recentemente desenvolvido, posto que nele predominam unidades intensivas em capital e, portanto, o impacto desses investimentos no emprego é menor que no PIB.

Mas, a grande mudança no mercado de trabalho é a expansão da base terciária nordestina. A região é muito importante no emprego terciário e, nos últimos anos, essa base terciária se ampliou, tanto a pública como a privada. E um destaque: os serviços de educação e saúde também cresceram e se interiorizaram.

Por sua vez, a infraestrutura de telecomunicações se difundiu, criando potencial para o avanço rumo à era digital.

Portanto, ocorreram mudanças muito interessantes na base produtiva nordestina.

E algumas tendências dialogam com o futuro. Primeiro, a produção de novas energias limpas, como foi destacado anteriormente, introduz mudança muito importante, se considerarmos que, em meados do século XX, o Nordeste era carente de energia.

Mas também merecem destaque dois desafios: o primeiro é o de ampliar o sistema de transmissão, o que já ficou evidente; e o outro é o de levar em conta os impactos sociais e ambientais dessa nova atividade, o que não está merecendo prioridade. Seremos cada vez mais cobrados pelos impactos socioambientais.

Por outro lado, o Nordeste liderou dois investimentos estratégicos nas últimas décadas: o do ensino fundamental e o do ensino médio. Não é à toa que o atual ministro da Educação é cearense, visto que aquele estado, sob seu comando, promoveu uma forte mudança no padrão de oferta no ensino básico. Em Pernambuco, por sua vez, fez-se algo semelhante no ensino médio, sendo hoje, também, uma referência nacional. Portanto, embora o Nordeste ainda tenha indicadores educacionais preocupantes, não se pode negar os avanços alcançados. Um destaque: o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) instalou, recentemente, uma unidade em Fortaleza.

Outro investimento importante vem sendo feito no ecossistema de inovação nordestino. A região tem 37 ecossistemas de inovação, e só perde para o Sul, que tem 60, num total dos 170 recentemente pesquisados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Isso se deu em paralelo à interiorização das instituições de ensino superior e do sistema de ciência e tecnologia.

Portanto, há novidades para as quais é preciso estar atento, porque elas impactam o mercado de trabalho com muita força.

Institucionalmente, um destaque: a presença do Consórcio Nordeste, criado pelos governadores da região, e que se fortaleceu muito na pandemia. Enquanto o então presidente da República conflitava com os estados, o Consórcio Nordeste uniu os governadores nordestinos, criou uma comissão científica, e o Nordeste exibiu resultados positivos: segundo dados do Ministério da Saúde, no pior indicador da pandemia, de nítida polaridade negativa, representado pelo número médio de mortes por 100.000 habitantes, o Nordeste apresentou resultado abaixo da média nacional em todos os estados. Quem esperava um péssimo resultado para o Nordeste na ocasião, se enganou.

Outra mudança relevante se observa na rede urbana. Fortaleza, por exemplo, ganhou área de influência, enquanto a do Recife encolheu. Em paralelo, vale destacar o dinamismo das cidades médias. A emigração

rural do Nordeste deixa de ser para as regiões ricas do país e passa a crescer muito dentro do próprio Nordeste. É o movimento rural-urbano, mas agora no âmbito da macrorregião.

A indústria também explica alguns casos de crescimento de cidades médias, o que ocorre especialmente com os serviços, havendo casos explicados pelo avanço do agronegócio, que gera empregos nas cidades.

Uma novidade nessas cidades médias do Nordeste é a presença de jovens qualificados no interior: ativo que a região nunca teve.

E a interiorização dessas estruturas de ensino tem a ver com o comportamento do emprego. Não se pode analisar o emprego sem considerar essa mudança na oferta dos serviços educacionais e dos serviços de saúde. Os economistas tendem a tratar os serviços de educação e de saúde como sendo apenas da dimensão social, mas, nas nossas cidades médias, eles se transformaram em promotores da dinâmica econômica. Esses investimentos dinamizaram a economia das cidades, geraram postos de trabalho, trouxeram empregos qualificados etc. A mudança do mercado de trabalho é visível.

No entanto, os desafios sociais continuam, apesar dessas mudanças aqui destacadas.

Em todo mapa de indicador social que se elabora no Brasil, o Nordeste aparece negativamente. Isso não mudou, e a crise social se agravou nos anos recentes de crise econômica e pandemia (2013 a 2020). A fome também se agravou nesse período. Portanto, a situação social do Nordeste continua desafiadora. O mercado de trabalho, por exemplo, exhibe grande contingente de ocupados com vínculos informais, ao mesmo tempo em que o desemprego aberto continua liderado pela Bahia e por Pernambuco, ainda as duas maiores bases produtivas do Nordeste.

Mas, este quadro se explica mais pela herança dos nossos déficits do que pelo que aconteceu recentemente na região.

O Nordeste lidera a taxa de desocupação nos últimos 10 anos, com quase 11%, quando a média nacional é de 8%. A informalidade aqui é muito mais alta (51% contra 39%, na média nacional). Dentre os desocupados,

subocupados, desalentados, 41% estão no Nordeste, do total do país, e a região não tem 40% da população do Brasil, mas, tão somente, 26%. O rendimento médio também é bem mais baixo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024).

Portanto, na análise do mercado de trabalho nordestino, é preciso olhar para as heranças e para as mudanças recentes, porque, se observamos apenas as mudanças recentes, não se consegue explicar os padrões herdados que a região exhibe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA PENSAR O FUTURO

Para pensar o futuro da região nordestina, há que se considerar o momento da região, resultado das mudanças aqui destacadas, mas é fundamental se olhar para o ambiente que a cerca. Isso porque o mundo vem experimentando mudanças profundas que se afirmam e se consolidam no presente século. Diante delas, pode-se afirmar que se vive uma “passagem de era”, dada a profundidade das transformações em curso.

A mudança nos padrões técnicos de produção, de consumo e mesmo de convivência e comunicação social reflete bem essa transição. A passagem da era analógica para a digital é, talvez, a de maior profundidade. Mudam-se as formas de produzir e redefinem-se padrões de comportamento e sociabilidade da sociedade. Outra macrotendência afeta, em especial, a produção rural e os padrões de produção e consumo de alimentos: a passagem da era da química para a da biologia.

A grave crise ambiental provoca desastres que afetam intensamente a sociedade humana e clama por um novo padrão da relação desta última com a natureza. Com quatro biomas em seu território, o Nordeste vai precisar reorganizar suas estruturas produtivas e mesmo o modo de vida de sua população, em especial no bioma Caatinga. Ali, a regeneração da natureza é um desafio que ultrapassa estratégias mais tradicionais de meros ajustes.

Associada às transformações acima destacadas, a economia mundial vive um momento de baixo crescimento econômico e forte crise social. A emigração em massa ganha destaque e profundas mudanças no mercado de trabalho se afirmam (desemprego, subemprego, renda baixa etc. são sintomas evidentes).

Como se não bastasse, uma reorganização geopolítica encontra-se em plena evolução, sinalizando para um mundo mais multipolar, no qual o Brasil precisará se reposicionar. Este ambiente afeta o Brasil, que se vê obrigado a tal reposicionamento. Com oportunidades evidentes, mas com déficits e deformações desafiadores, o país se vê obrigado a se reposicionar no ambiente mundial.

Dois investimentos, nesse contexto, se apresentam como estratégicos: em recursos humanos e inovação e em infraestrutura. Em ambos, a herança é desvantajosa para o Nordeste, apesar dos avanços acima destacados. No caso da infraestrutura, a prioridade do Novo PAC, conduzido pelo governo federal, prevê um total de 1,7 trilhão de reais em investimentos até 2026. Buscando, entre outros aspectos, melhor articulação entre público e privado e melhor diálogo com a sustentabilidade ambiental, o Brasil sinaliza, finalmente, para priorizar a malha ferroviária no país.

O investimento mais forte se daria no estratégico projeto de integração sul-americana, lastro da articulação dos fluxos comerciais da China (via Pacífico) com a América do Sul. No Nordeste, apenas o sul da Bahia tem projeto previsto: o corredor transoceânico ligando o Porto de Chancay, no Peru, ao Porto de Ilhéus, naquele estado. Ao restante do Nordeste caberia manter, apenas, a articulação via Atlântico?

É nesse contexto, com novas questões e considerando trajetórias alternativas das mudanças internas e das transformações externas em curso, que se é estimulado a colocar novas questões, divisar alternativas e repensar o Nordeste.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Tania Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARAUJO, Tania Bacelar de. Nordeste, Nordeste: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. p. 125-156.
- ARAUJO, Tania Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 540-560.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Índice de atividade econômica regional: Nordeste: IBCR: NE: 2022 e 2023*. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/25388-sgs>. Acesso em: 3 out. 2025.

- CONSULTORIA ECONÔMICA E PLANEJAMENTO. *Powershoring e desenvolvimento regional no Nordeste*. Recife: CEPLAN, fev. 2025. Disponível em: <https://climaesociedade.org/publicacao/powershoring-e-desenvolvimento-regional-no-nordeste/>. Acesso em: 3 out. 2025.
- DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades. *Revista Catarinense de Economia*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-27, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.apec.org.br/rce/index.php/rce/article/view/2/1>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- DINIZ, Clélio Campolina; MENDES, Philipe Scherrer. *Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI*. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. (Texto para discussão, 2640). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/696d03ee-1c25-4c1c-92d5-7a012007ab6d/content>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- GALA, Paulo. As seis missões da Nova Indústria Brasil (NIB): reconectando o Brasil ao futuro global. *Economia e Finanças*, São Paulo, 30 maio 2025. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/as-seis-missoes-da-nova-industria-brasil-nib-reconectando-o-brasil-ao-futuro-global/>. Acesso em: 18 jun. 2025.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*: da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: características adicionais do mercado de trabalho: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102092>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de contas nacionais trimestrais: 2022-2023*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>. Acesso em: 3 jun. 2025a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de contas regionais: 2000-2021*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 3 jun. 2025b.
- MONTEIRO NETO, Aristides; SILVA, Raphael de Oliveira; SEVERIAN, Danilo. *A indústria na reconfiguração territorial brasileira*: novas expressões dos dilemas nacionais no século XXI. Brasília: IPEA, ago. 2021. (Texto para discussão, 2688). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a88aab3d3-ebac-482c-b8df-737f6d6c53d0>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- MONTEIRO NETO, Aristides; SILVA, Raphael de Oliveira; SEVERIAN, Danilo. Região e indústria no Brasil: ainda a continuidade da “desconcentração concentrada”? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 581-607, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/y56KwXDnj4NhLRMsm86TdzM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2025.

O planejamento do desenvolvimento: notas sobre a atualidade da obra de Celso Furtado¹

Fernanda Graziella Cardoso*

Em meados do século XX, mais especificamente no contexto do pós-Segunda Guerra, emergiram uma série de interpretações e teorias, cujos autores passaram a ser denominados como pioneiros do desenvolvimento (Cardoso, 2018; Meier; Seers, 1984). Naquele contexto, a consolidação do keynesianismo e o estabelecimento da geocultura do desenvolvimento² compuseram um ambiente propício para a consolidação da hegemonia desenvolvimentista.

As teorias que fundamentaram o desenvolvimentismo clássico foram principalmente elaboradas por pensadores formados (ou nascidos) na tradição anglo-saxã, mas não somente por eles. Esses pensadores se colocaram criticamente à perspectiva liberal, que queria fazer acreditar que o livre comércio levaria à convergência do padrão de vida das nações por meio do adequado aproveitamento das chamadas vantagens comparativas, com uma especialização produtiva que protagonizaria a forma de inserção no comércio internacional.

Tendo como marco o Manifesto Latino-Americano de 1949³, escrito pelo economista argentino Raúl Prebisch, a escola latino-americana teve papel importante no debate teórico que se constituiu em meados do século XX, especialmente por sua abordagem se construir a partir de pessoas latino-americanas e com o diagnóstico e foco na transformação da região. A emergência da escola, como se sabe, se explica pelo estabelecimento da

* Doutora em Economia das Instituições e do Desenvolvimento pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), mestra em ECONOMIA pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), graduada em Economia pela USP. Professora dos bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas, e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC (UFABC). Autora do livro *Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico*. fernanda.cardoso@ufabc.edu.br

¹ Este capítulo é uma versão atualizada e ampliada do texto da autora: "Além do horizonte: a atualidade de Furtado e o futuro do desenvolvimento", Relatório 03 GEEP – O Legado de Celso Furtado na Fronteira entre Economia e Política, outubro/2020.

² Conforme Fiori (1999, p. 23), "Entre 1945 e 1973, a época dourada do crescimento capitalista e socialista mundiais fez pensar que chegara a hora de realização não só do projeto de autodeterminação dos povos, mas também das profecias econômicas dos clássicos, mesmo quando tivessem sido perseguidas por meio das políticas propostas pelo heterodoxo Friedrich List, implementadas pelos Estados desenvolvimentistas que se multiplicaram e se legitimaram através de todo o mundo depois da II Guerra Mundial".

³ Alcinha do texto cujo título é "O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas" (Prebisch, 2000).

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em 1948⁴. Celso Furtado, cuja obra guiará este texto, chegará à Cepal em 1949, para atuar como diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico.

O desenvolvimento sempre foi a questão central da obra de Furtado. Na apresentação de um de seus últimos livros, publicado no ano de 2000, *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*, afirma: “a ideia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo” (Furtado, 2000, p. 7). A sua intenção manifestada em um dos seus últimos livros publicados em vida era “ampliar o quadro do estudo do desenvolvimento” (Furtado, 2000, p. 8), ora, justamente, o que já fazia brilhantemente desde meados do século XX.

Furtado, assim como outros representantes do pensamento latino-americano de meados do século XX, não debaterá o desenvolvimento de forma abstrata ou com uma pretensa busca por aplicabilidade universal. A análise do desenvolvimento de Furtado tinha como motivação precípua a compreensão do subdesenvolvimento brasileiro (e latino-americano) para, afinal, pensar em maneiras para superá-lo. Não bastava entender a realidade; era necessário agir para transformá-la. E, para transformá-la, era necessária uma intencionalidade definida por seu objetivo final: atingir o que Furtado define como verdadeiro desenvolvimento (Furtado, 2013a, p. 108): “só haverá verdadeiro desenvolvimento [...] ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento”.

Mas o que é o desenvolvimento? Longe de produzir consensos, o tema desenvolvimento continua sendo objeto de prolongados debates, tanto no que se refere à tentativa de sua definição quanto às estratégias para alcançá-lo, o que depende, por sua vez, da sua própria definição (ou do que se almeja alcançar). A questão do desenvolvimento não pode ser analisada apartada do contexto histórico e da diversidade de prioridades que nele se apresentam. Celso Furtado esteve sempre atento ao contexto histórico e aos desafios colocados, de modo que sua obra, por ser guiada pelo seu exercício analítico crítico constante, permanece atual, a despeito

⁴ De acordo com Bielschowsky (2004, p. 29): “O sentimento geral entre grande número de economistas que escreveram sobre países latino-americanos nas décadas de 40 e 50 parece ter sido de descrença em relação à teoria econômica existente e de perplexidade face à falta de teorias que poderiam ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que estes autores tentavam entender e transformar. Foi nesse contexto de ‘vazio teórico’ que a teoria de Prebisch e da Cepal [...] ganhou significado especial.”

de que seu último texto escrito em vida tenha sido publicado há mais de 20 anos, e de que seu livro mais conhecido, *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 1959), já tenha completado mais de sete décadas.

A partir de um panorama sobre a obra de Furtado, este texto tem como objetivo apontar para a sua atualidade, com destaque para o seu diagnóstico central: o desenvolvimento é necessariamente um resultado que se constrói de maneira intencional e deliberada, ou seja, por meio do planejamento. Neste texto, a obra de Furtado é abordada de forma panorâmica, de modo que não há a pretensão de se esgotar em poucas páginas toda a complexidade de sua obra. O fio condutor do texto, tendo em vista o objetivo apresentado, é o planejamento do desenvolvimento.

O texto divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, o foco está sobre o primeiro passo do planejamento: o diagnóstico dos obstáculos existentes e das condições estruturais. Por isso, destacam-se elementos da teoria do subdesenvolvimento de Furtado.

Na segunda seção, há um diagnóstico de necessidade de mudança de rota, que coincide com a fase mais crítica de Furtado quanto à viabilidade da agenda desenvolvimentista para os países da chamada periferia, de forma que o planejamento do desenvolvimento colocado em marcha na década de 1950 é contestado. Evidencia-se o ceticismo do autor quanto à possibilidade da reprodução universal dos padrões de consumo dos países avançados, bem como os limites impostos pela ausência de criatividade e pela dependência cultural.

Na terceira seção, aponta-se para a atualidade da obra de Furtado como inspiração frente aos desafios do desenvolvimento impostos pela atualidade, nos convidando novamente a questionar: que rota devemos seguir?

O PONTO DE PARTIDA: A FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA E A ESPECIFICIDADE DA CONDIÇÃO DE SUBDESENVOLVIMENTO

Segundo Furtado (1977), cada economia nacional é um caso particular, na medida em que apresenta distintas dotações de fatores, características próprias (econômicas, sociais, culturais etc.) e diversos graus de desenvolvimento. Por outro lado, embora o grau de desenvolvimento tenha necessariamente uma dimensão histórica, isso não significa que a análise deva se limitar a uma simples descrição de casos históricos: faz-se necessário

um instrumental analítico adequado, que contemple abstração e capacidade explicativa. Por isso, atesta que “A complexidade da ciência econômica – seu caráter abstrato e teórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico” (Furtado, 1977, p. 4).

A origem histórica do subdesenvolvimento é atribuída à Revolução Industrial – que “passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra” (Furtado, 1977, p. 187) – e a partir da qual se estabeleceram três trajetórias distintas: da Europa Ocidental; das (ex-)colônias de povoamento ou temperadas; e das (ex-)colônias de exploração ou tropicais. A preocupação analítica de Furtado estava especialmente sobre o terceiro grupo, com o qual se identifica o subdesenvolvimento:

A terceira linha de expansão da economia industrial europeia foi em direção às regiões já ocupadas [...] com sistemas econômicos seculares, de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista [...]. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre essas estruturas variou de região para região [...]. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro e da adoção de formas modernas de consumo, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção. Esse tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo (Furtado, 1977, p. 188-189).

O estruturalismo latino-americano – escola de pensamento que emerge no âmbito da Cepal em meados do século XX – baseado no método histórico-estrutural parte da análise da forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionaram a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geraram comportamentos socioeconômicos diferentes do padrão das nações consideradas mais desenvolvidas. Conforme Bielschowsky (2004, p. 18):

A teoria do desenvolvimento de Prebisch e da Cepal é uma análise do padrão de transformação que ocorre na “periferia” latino-americana. O processo é visto como singular, diferindo daquele que ocorreu na revolução industrial dos países desenvolvidos. Prebisch usa o método do exame das economias atrasadas, contrastando-o com o das avançadas. E não o faz, como foi o caso de muitos autores, apenas para descrever um processo ideal de transformação, mas para procurar identificar os problemas dos contextos das economias periféricas que obstaculizam sua transformação radical.

Para Furtado (1977), o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, mas vai além dela, porque requer transformações mais profundas do que a simples repetição, em maior intensidade, do mesmo padrão de geração de excedente antes observado. E, no caso das economias periféricas, a não correspondência direta

entre os dois fenômenos seria ainda mais evidente, justificando a necessidade de um tratamento teórico diferenciado com respeito à condição de subdesenvolvimento, não encarado como uma fase que antecede o desenvolvimento, mas antes como um fenômeno a ele coetâneo, com diversas especificidades estruturais que levam à configuração da armadilha histórica do subdesenvolvimento (Furtado, 1992). E a superação daquela condição, por conseguinte, não ocorreria naturalmente ou espontaneamente; eram necessárias mudanças impactantes, metodicamente planejadas pelo Estado, as quais um processo de simples crescimento não daria conta de entregar sozinho.

Do tratamento teórico-metodológico diferenciado, buscando na formação histórica elementos que revelem a origem e a profundidade dos problemas estruturais particulares enfrentados por esses países subdesenvolvidos, derivou-se também uma implicação normativa, em termos de estratégia e/ou modelo de desenvolvimento diversa da mais tradicional, inspirada na teoria das vantagens comparativas ricardiana. Para os desenvolvimentistas, entre eles Celso Furtado, o setor industrial deveria ser priorizado por possuir maior poder germinativo (ou seja, maior capacidade de engendrar transformações no sistema econômico) comparativamente aos demais setores produtivos; por isso, a defesa da industrialização (ou a complexificação da matriz produtiva) como condição necessária para promover o alçamento ao desenvolvimento (Furtado, 2009). A industrialização, esperava-se, permitiria não apenas a diversificação e ampliação da matriz produtiva, como a requalificação do padrão de inserção externa, contrapondo-se aos efeitos deletérios da tendência à deterioração dos termos de troca (Prebisch, 2000) a que estavam sujeitas as nações especializadas na produção e exportação de bens de baixa complexidade. Era a maneira de internalizar o centro dinâmico (e de decisão) dessas economias, tornando-as mais autônomas na determinação de seu processo de crescimento e desenvolvimento. Esse é o diagnóstico apresentado desde os primeiros textos de Furtado, como o seu livro clássico, de 1959, *Formação econômica do Brasil*⁵.

A industrialização nacional seria condição necessária (embora não suficiente) para a superação da dependência das nações periféricas. A não suficiência se verifica justamente porque a maior capacidade de geração e apreensão de excedente por meio da modificação da matriz produtiva e do padrão de inserção externa por si

⁵ Além do argumento da internalização do centro dinâmico, consolidado no capítulo 32 de Furtado (1959), a comparação que o autor faz entre a trajetória do Brasil e dos Estados Unidos no século XIX é bastante elucidativa. Também sobre o tema, ver Cardoso (2021, p. 386): “A involução (e não somente estagnação) na primeira metade do século XIX, para Furtado, seria crucial para o resultado do subdesenvolvimento econômico brasileiro ainda observado. O país permanecera desintegrado do mercado internacional e não havia desenvolvido seu mercado interno.”

só não daria conta, da perspectiva de Furtado e do estruturalismo cepalino, de enfrentar todos os problemas estruturais definidores da condição de subdesenvolvimento. Além de transformações econômicas, relacionadas à matriz produtiva e ao padrão de inserção externa, faziam-se necessárias transformações sociais, relacionadas à forma como se distribuía a renda gerada e a riqueza acumulada e, por conseguinte, também o poder político. Por isso, a promoção de mudanças estruturais e institucionais profundas – tais como uma reforma agrária e uma reforma tributária progressiva – constituía-se não apenas em uma finalidade do processo de desenvolvimento, mas, principalmente, parte constitutiva dele. Sem o enfrentamento direto das desigualdades historicamente estabelecidas não seria possível promover o desenvolvimento.

Vale notar que, naquele contexto de meados do século XX, o desenvolvimento confundia-se com a modernização de estilos de vida, que significava a emulação de padrões de consumo dos países industrializados. Porém, o mimetismo cultural, para além de ser um reflexo da dependência, ao moldar o perfil da demanda, também implicava efeitos perniciosos relevantes, ajudando a obstaculizar, segundo Furtado (1992), a passagem do crescimento para o desenvolvimento. Por isso que, para enfrentar os problemas estruturais do Brasil – e dos países periféricos latino-americanos, no geral –, seria necessária uma atuação simultânea tanto no lado da oferta, conferindo-lhe maior flexibilidade, quanto no lado da demanda, de modo a modificar seu perfil. Para o primeiro objetivo, concorreria especialmente a transformação da matriz produtiva interna, diversificando-a na direção de atividades de maior produtividade e com maior poder germinativo; para o segundo objetivo, concorreria tanto a redistribuição progressiva da renda quanto a superação da tendência ao mimetismo cultural dos estilos de vida dos países de civilização industrial considerados mais avançados. E, para que ambos fossem cumpridos, requeria-se um amplo e bem pensado planejamento estatal. Para Furtado, o planejamento aparece como um corolário natural do diagnóstico de desequilíbrios estruturais. Dados os problemas a serem enfrentados no contexto do subdesenvolvimento, fazia-se necessária uma programação sistemática e criteriosa do que deveria ser feito e priorizado⁶.

⁶ Como ministro do Planejamento, Celso Furtado foi responsável pelo “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965” (Brasil, 1962). A essência do plano era promover medidas de ajustamento com o intuito de corrigir os desequilíbrios internos e externos, embutidas numa política que assegurasse o crescimento da economia e, ao mesmo tempo, estimulasse as transformações estruturais necessárias para diminuir o custo social desse crescimento. De acordo com o autor, “pela primeira vez entre nós, um Plano de Governo continha um conjunto de diretrizes das reformas de base mais urgentes – a administrativa, a bancária, a fiscal e a agrária” (Furtado, 1989, p. 162). Com a retomada dos poderes plenos pelo presidente João Goulart, Furtado permaneceu como ministro do Planejamento, porém por apenas mais alguns meses, sendo desempossado em julho de 1963.

De maneira geral, nos textos datados até meados da década de 1960, o tom argumentativo de Furtado era otimista; apesar de todos os problemas econômicos e sociais historicamente consolidados. Em 1964, com o golpe civil-militar no Brasil e o posterior exílio de Furtado, a fantasia organizada parecia desfeita. Os limites políticos e geopolíticos ao avanço da utopia desenvolvimentista da tradição cepalina se impõem, impactando, em boa medida, as expectativas que se formavam com respeito ao futuro do desenvolvimento do Brasil e da América Latina – não só de Furtado, mas de considerável parte dos pensadores latino-americanos que se dedicaram a pensar a região⁷. Furtado (1989, p. 201) afirma:

Em poucos minutos, meu avião decolava rumo ao Pacífico⁸. Sentira certa angústia ao cortar o último vínculo com o mundo que por tanto tempo dera sentido à minha vida⁹. Dedicara anos a organizar minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço do meu pobre e desvalido Nordeste. Agora, essa fantasia estava desfeita, desmoronara como uma estrela que se estilhaça.

Como resultado, apesar de todas as transformações acumuladas desde especialmente a década de 1930, a utopia do desenvolvimento – entendido como um processo que resultasse na melhoria significativa do padrão de vida da maioria da população – não se realizara. O que se observou foi um desenvolvimento definido como periférico ou mimético, qual seja, “a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou, desde o início, no progresso tecnológico” (Furtado, 1977, p. 248).

Porém, por que é problemático, do ponto de vista de Furtado, modernizar-se e acessar as benesses do progresso tecnológico por meio do consumo, sem que o país tenha desenvolvido sua matriz produtiva e enfrentado suas desigualdades históricas? Seria viável que todas as nações do mundo se alçassem ao mesmo padrão de consumo observado nos países centrais? É justamente sobre os obstáculos à superação da armadilha histórica do subdesenvolvimento que se joga luz na próxima seção.

⁷ É neste contexto que, por exemplo, se desenvolvem as teorias dependentistas latino-americanas.

⁸ À época, Celso Furtado estava à frente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), onde permaneceu de 1959 a 1964; constou da primeira lista de exilados da ditadura.

⁹ Em *Diários intermitentes (1937-2002)*, também é possível identificar esse sentimento de frustração de Furtado. No trecho a seguir, já como professor em Paris no ano de 1970, Furtado (2019, p. 230) relata: “Insensivelmente fui vestindo a pele de um professor universitário europeu, o que significa viver mais em contato com livros do que com um mundo real. Quanto mais a gente estuda, mais ignorante se sente, o que cria uma tendência a acumular conhecimentos *ad infinitum*. No meu caso, como vivi muitos anos até a raiz dos cabelos envolvido com os problemas reais, espero que esse banho de erudição não me destrua a capacidade para me comunicar com outras pessoas e perceber as coisas sensíveis.”

REDEFINIÇÃO DE ROTA: DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA, MIMETISMO CULTURAL E O MITO DO DESENVOLVIMENTO

Furtado (1977) afirma que há um processo de retroalimentação entre a forma de dominação política e a de dominação cultural, e a maneira como se apropriam os frutos do progresso tecnológico – protagonizado pelos países centrais e cujos efeitos são recebidos passivamente pelos países periféricos, tal como explicara Prebisch (2000). O progresso tecnológico acabou se constituindo, na periferia, como uma consequência do desenvolvimento, não sendo, portanto, o seu motor, como fora nos países centrais. Os países subdesenvolvidos, ao crescerem pela simples assimilação de tecnologias já existentes, em geral intensivas em capital e poupadoras de mão de obra – pensadas, portanto, para contextos com diferentes dotações de fatores e prioridades – acabaram se aprisionando numa dinâmica que implicou subemprego estrutural de fatores, notadamente de seu fator produtivo mais abundante, a mão de obra. Ao não se integrar adequadamente a força de trabalho disponível à dinâmica socioeconômica, o enfrentamento da armadilha do subdesenvolvimento, caracterizado por heterogeneidade estrutural – qual seja, a grande disparidade de níveis de produtividade dos setores que compõem a matriz produtiva – e pelas abissais desigualdades que dela derivam – seja entre regiões, seja entre classes –, se torna uma tarefa inglória.

O progresso tecnológico, ademais, condicionou o perfil de consumo e o padrão cultural que emergiu em contextos de economias já ricas e desenvolvidas; será esse o padrão emulado pelos países periféricos. Transplantá-lo (inicialmente via importação e, posteriormente, via industrialização, em boa medida protagonizada por empresas estrangeiras) sem que antes se tivesse enfrentado diretamente a raiz dos problemas estruturais, possibilitando seu acesso apenas a uma diminuta parcela da população – justamente a que historicamente concentrara renda, riqueza e poder político –, implicou desperdício de recursos e graves deformações socioeconômicas. Por isso que, para Furtado (1962), o alto crescimento do período desenvolvimentista brasileiro não se traduziu na conquista da autonomia e da sustentabilidade do processo de desenvolvimento, pois teria agravado as suas disparidades, presentes desde a fase colonial.

Seria o desenvolvimento econômico um mito? É sobre essa pergunta que Furtado (1974) busca refletir. Tendo em vista os limites sociais, geopolíticos e ambientais, Furtado aponta para a impossibilidade de reprodução do perfil de consumo dos países mais avançados por todas as nações ainda pobres do

mundo¹⁰. A reprodução do modelo de civilização industrial ocidental demandava, por um lado, uma homogeneização inimaginável do padrão de vida entre e dentro das nações e, de outro, uma acumulação de capital e uma utilização de recursos não renováveis que, se reproduzida por todas as nações, implicaria no colapso do planeta. Essa reprodução se mostrava incompatível com o nível de acumulação de capital observado nos países subdesenvolvidos, provocando mais deformações socioeconômicas, especialmente uma massa crescente de excluídos. Ora, se o desenvolvimento era confundido com a reprodução do estilo de vida dos países mais avançados da civilização industrial, ele se configurava em um mito.

O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é irrealizável [...] Mas, como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (Furtado, 1974, p. 75-76).

Mas, seria esse o único desenvolvimento possível a ser buscado? Conforme explica Furtado (1978, p. 75), “A história da civilização industrial pode ser lida como uma crônica do avanço da técnica, ou seja, da progressiva subordinação de todas as formas de atividade criadora à racionalidade instrumental”. Assim, em grande medida, a ciência foi colocada a serviço dessa capacidade inventiva e inovadora, mirando a potencialização do processo de acumulação, economizando trabalho e diversificando o perfil de consumo. A economia capitalista se move pela inovação e pela difusão dos seus efeitos: a inovação provoca novos padrões de consumo e novos padrões culturais (ou estilos de vida) que a eles se relacionam, e a difusão conduz à homogeneização desses padrões. Que serão mais ou menos disseminados a depender da intensidade das diferenças entre as

¹⁰ Conforme Cardoso (2025, p. 188), “Porém, apesar de reconhecer o risco inevitável das consequências ambientais, Furtado acreditava ser pouco provável a expansão do modo de vida dos países mais industrializados por todas as nações do mundo; pelo menos não de uma forma homogênea, disseminada por todas as classes sociais. Isso porque a própria dinâmica centro-periferia, e a relação de dependência que conformava, marcada pelo recrudescimento das desigualdades entre os dois conjuntos de nações e, internamente às periféricas, da manutenção do hiato de padrão de vida entre as elites e as classes trabalhadoras, ensejava a impossibilidade de todas as nações do mundo alcançarem o desenvolvimento econômico, ou seja, de reproduzirem o estilo de vida das nações centrais”.

classes sociais dos países que buscam reproduzi-los; no caso dos países subdesenvolvidos, formados historicamente com base em desigualdades abissais, esse estilo de vida, que supostamente representa o *status* de desenvolvimento, tende a ficar restrito a uma parcela reduzida da população.

Então, novamente, se coloca a pergunta: com o desenvolvimento, o que se busca somente é a reprodução generalizada desse estilo de vida da civilização industrial, transformando todos em potenciais consumidores? Mesmo que o planeta supostamente aguentasse esse acréscimo de demanda, contrariando a ideia de mito apresentada em Furtado (1974), deveria ser esse o objetivo a ser mirado? Conforme problematiza Furtado (1978, p. 75), na medida em que a capacidade inventiva e criatividade humanas foram subordinadas aos objetivos da acumulação, “atrofiaram-se os vínculos de criatividade com a vida humana concebida como um fim em si mesma, e hipertrofiaram-se suas ligações com os instrumentos que utiliza o homem para transformar o mundo”.

Seria possível fazer diferente e modificar as prioridades do desenvolvimento? A quem caberia orientar a mudança de rota? Para responder a estas perguntas, na próxima seção, recorreremos novamente a Celso Furtado.

AONDE QUEREMOS CHEGAR: A ATUALIDADE DE FURTADO E O FUTURO DO DESENVOLVIMENTO

Que futuro nos aguarda? Esse é o título de um texto escrito por Furtado em 2002, em que inicia da seguinte forma: “O Brasil atravessa uma fase histórica de desilusão e ansiedade” (Furtado, 2002, p. 27). Naquele contexto, Furtado apontava para as malformações da industrialização brasileira, norteadas pelo, por ele chamado, desenvolvimento mimético. O que diria Furtado para o contexto atual?

Não seria demasiado arriscado afirmar que Furtado ainda apostaria na estratégia desenvolvimentista, representada pela reorganização da matriz produtiva, privilegiando especialmente a diversificação produtiva na direção de atividades de maior complexidade (ou de maior capacidade germinativa), a fim de requalificar o padrão de inserção externa, combinadas a reformas institucionais, especialmente a tributária (objeto de

preocupação direta em seu último texto, escrito dez dias antes de seu falecimento¹¹) e a agrária, a fim de enfrentar as desigualdades em sua raiz.

Mas, é certo que Furtado ressaltaria a importância da maciça inclusão de trabalhadores no processo produtivo (enfrentando a tendência ao subemprego estrutural observado na industrialização de meados do século XX) e da satisfação das condições de sustentabilidade ambiental e de enfrentamento da emergência climática, implicando, por conseguinte, a necessidade de investimento em educação, ciência e tecnologia, fertilizando o terreno para o desenho de soluções criativas e de geração de inovações. E estaria atento, certamente, como já apontava desde a década de 1960, para a necessidade de incluir de forma crescente a classe trabalhadora no processo político, aprofundando a participação e o debate democráticos: sem um projeto social subjacente, a nação jamais encontrará o seu destino de desenvolvimento. E para que tudo isso fosse possível, a construção de um Estado forte, com instrumentos de alcance e de planejamento, se mostraria ainda para o autor como condição necessária.

Para finalizar essas breves notas sobre a atualidade de Furtado para a definição de uma agenda de desenvolvimento, vale destacar o caminho por ele apontado no contexto do início dos anos 2000, que nos inspira a olhar além do horizonte e evidencia, novamente, a importância da ampliação da participação popular para construir um processo de desenvolvimento que não se guie apenas pela intensificação da acumulação, mas especialmente pela construção de valores substantivos consolidados no senso de cidadania e justiça social, fundamentais para a construção e consecução de um projeto de nação:

Somente a criatividade política impulsada pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse. Ora, essa vontade coletiva requer um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos que enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação (Furtado, 2002, p. 36).

Para isso, faz-se necessário debater amplamente sobre os fins que se almeja alcançar; dito de outro modo, quais são as prioridades? Qual desenvolvimento se busca? Para Furtado (2002), o desenvolvimento passaria

¹¹ Furtado (2013b).

pela homogeneização da sociedade, enfrentando as abissais desigualdades, abrindo espaço para a realização das potencialidades da cultura nacional e superando, por conseguinte, as amarras implicadas pelo mimetismo cultural.

O desenvolvimento requer, então, um reencontro com o potencial criativo da cultura nacional e uma participação ampla, diversa e maciça da população na construção de sua agenda. Os desafios do século XXI, assim como já identificados no século XX, apontam para uma necessária crítica epistemológica sobre o conceito de desenvolvimento, seja pela perpetuação do planeta, seja pela viabilização do exercício das potencialidades da humanidade. Conforme o próprio Furtado (1998) afirma:

[...] o desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente (Furtado, 1998, p. 64-65).

O desenvolvimento não é um resultado natural, instantâneo ou que possa ser buscado individualmente e sem coordenação. A sua construção demanda reflexão democrática, ampla participação popular e planejamento. Para planejar o desenvolvimento, é necessário um Estado fortalecido e democrático, com instrumentos de alcance para: requalificar a matriz produtiva, construindo uma matriz produtiva diversificada, complexa, sustentável e inclusiva, que permita melhor aproveitamento do mercado interno, um uso eficiente (e não predatório) dos recursos naturais e um padrão de inserção externa mais virtuoso; enfrentar as desigualdades seculares (raça e gênero, especialmente) e permitir melhor distribuição do excedente; viabilizar ações/políticas permanentes de proteção social e a oferta adequada de bens públicos, como saúde e educação de qualidade; e investir em educação, pesquisa, ciência e tecnologia para a construção de um caminho popular, sustentado e soberano de desenvolvimento.

Celso Furtado dedicou a sua vida a pensar e a agir para a construção do desenvolvimento do Brasil e da América Latina. Foram 60 anos de elaboração teórica (com mais de 30 livros publicados) e de atuação pública, tendo sido ministro de Estado por duas vezes¹². A complexidade das questões da atualidade relativas à agenda de desenvolvimento no século XXI da periferia, na qual se inclui o Brasil, torna a obra de Furtado ainda necessária e extremamente atual. A sua conclusão fundamental, de que o desenvolvimento é um resultado que só se constrói e viabiliza com intencionalidade e planejamento, permanece válida e aponta para a necessidade da reflexão constante sobre qual rota devemos seguir.

CONCLUSÃO

A discussão do desenvolvimento foi tratada por Furtado, desde seus primeiros textos, como um tema interdisciplinar. A obra de Furtado apresentou elementos para a discussão conceitual do desenvolvimento que engloba, para além de fatores costumeiramente classificados como econômicos, também questões sociais, políticas, culturais e ambientais/ecológicas. Sua reflexão sobre o desenvolvimento, seja como um objetivo a ser alcançado, seja no que diz respeito à maneira para alcançá-lo, nortear-se pela interpretação e diagnóstico da condição de subdesenvolvimento.

Tendo em vista os problemas ainda enfrentados pelo Brasil e pela América Latina em geral, e o contexto atual de velozes transformações, seja pelo progresso tecnológico, seja pela emergência climática, a obra de Furtado permanece atual, não apenas porque ajuda-nos a entender como nosso passado se relaciona aos nossos problemas do presente, mas, especialmente, porque nos convida a agir para a construção de um futuro diferente.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965: síntese*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1962. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/15>. Acesso em: 14 set. 2025.

CARDOSO, Fernanda Graziella. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

¹² Celso Furtado foi o primeiro ministro do Planejamento do Brasil (1962-1963) e ministro da Cultura (1986- 1988). Ver Furtado (1985, 1989).

CARDOSO, Fernanda Graziella. O bonde perdido do desenvolvimento: complexidade econômica e a atualidade da formação econômica do Brasil. In: SAES, Alexandre Machione; BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.). *Celso Furtado e os 60 anos de formação econômica do Brasil*. São Paulo: Edições Sesc, 2021.

CARDOSO, Fernanda Graziella. Para além do mito, em busca do verdadeiro desenvolvimento. In: SOUSA, Cidival Moraes de et al. (org.). *Celso Furtado e o mito do desenvolvimento 50 anos depois*. Campina Grande: EDUEPB, 2025. p. 199-217.

FIORI, José Luis. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. *Diários intermitentes (1937-2002)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. O verdadeiro desenvolvimento. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin, 2013a. p. 107-111.

FURTADO, Celso. Para onde caminhamos? In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin, 2013b. p. 435-438.

FURTADO, Celso. Que futuro nos aguarda? In: FURTADO, Celso. *Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 6. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

MEIER, Gerard; SEERS, Dudley (ed.). *Pioneers in Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1984.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.

Rômulo Almeida na Bahia: a experiência inovadora da CPE e as contradições do desenvolvimento¹

Alexandre de Freitas Barbosa*

Neste artigo, procuramos recuperar a trajetória de Rômulo Almeida durante a criação e gestão da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), no período de 1955 a 1961, quando trouxe sua experiência de planejamento nacional no âmbito da Assessoria Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954) para seu estado natal, a Bahia.

Apresentamos também o contexto econômico e político mais amplo, com o intuito de mostrar como as contradições que levaram ao golpe de 1964 – quando emergiu um projeto de modernização autoritário e excludente – também se fizeram sentir no contexto baiano.

Se as ferramentas para o planejamento disponibilizadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) nos dias de hoje são mais potentes e eficientes do que as existentes na época da CPE, acreditamos que a concepção de planejamento democrático, participativo e interdisciplinar daquela experiência possa servir de baliza para a instituição se repensar como espaço estratégico de promoção do desenvolvimento da Bahia no novo contexto nacional e internacional.

A BAHIA DESENVOLVIMENTISTA: CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CPE

Depois de deixar a presidência do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1954, Rômulo Almeida elege-se deputado federal em outubro, apenas “com votos espontâneos, sem nenhum chefe político comigo” (Almeida, 1986, p. 90). Instala seu escritório eleitoral em uma sala da sede do Instituto de Economia e Finanças da Bahia

* Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de História Econômica e Economia Brasileira da Universidade de São Paulo (IEB/USP), coordenador do Núcleo Temático “Repensando o Desenvolvimento” do LabIEB e bolsista produtividade CNPq. Publicou recentemente com Alexandre Macchione Saes o livro *Celso Furtado: trajetória, pensamento e método* (Autêntica, 2025). <https://orcid.org/0000-0002-0493-7488.afbarbosa@usp.br>

¹ Este texto é uma versão resumida e modificada para os fins da presente publicação de um capítulo do livro do autor, intitulado *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia* (Barbosa, 2021). O autor agradece o acesso obtido ao acervo do Instituto Rômulo Almeida de Altos Estudos (IRAE).

(IEFB), localizado na Rua Chile, no centro de Salvador (Almeida, 1986, p. 89). Conta com sua “pequena tradição pessoal”, pois sua imagem estava colada à do “velho” (Almeida, 1988). Faz a campanha sem dinheiro, participando dos comícios com o candidato dissidente do PSD ao governo estadual, Antônio Balbino. Vargas já havia costurado a candidatura de Balbino ao chamá-lo para o Ministério da Educação. O presidente também se reconciliara com Juracy Magalhães, a quem nomeara para a presidência da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e, depois, da Petrobras. Balbino contava, portanto, com o apoio de parte do PSD e da UDN (por intermédio de Juracy), além do PTB (José, 2018).

O material de campanha de Rômulo consiste em um texto de quatro páginas². Na primeira, há a foto do ex-presidente Vargas, com sua risada bonachona. Na segunda, uma foto de Rômulo, em sua mesa de trabalho iluminada por uma lamparina, rodeado de livros, com lápis de duas pontas em punho. Na terceira página, a carta de Vargas agradecendo-lhe pelos serviços prestados em tom funcional. Na última página encontra-se a ficha do candidato “proveniente de família modesta da Bahia”.

Dentre as atividades mencionadas estão a colaboração nas seguintes “obras”: Petrobras; Eletrobras (que seria criada apenas posteriormente); Plano do Carvão Nacional; desenvolvimento das indústrias de base; problemas do crédito e da produção agrícola; armazenagem e abastecimento; habitação popular, inclusive no campo; melhoria dos benefícios da previdência social; financiamento para os serviços de água, esgoto e energia nos municípios; e, finalmente, desenvolvimento da Bahia, do Nordeste e da Amazônia.

Após a sua eleição para a Câmara dos Deputados, Rômulo chega a ser empossado na vice-presidência da Comissão de Economia, mas logo a deixa para se tornar secretário da Fazenda da Bahia em 1955. No ano anterior, em novembro, “quando já estava claro o resultado (ainda não completo e oficial)” das eleições baianas, “nasceu um mutirão que teve como cenário a Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia” (Almeida, 1982)³, a ele cedida pelo reitor Edgard Santos. O produto do mutirão – as chamadas “Pastas cor-de-rosa” – continha “um levantamento das informações e da problemática baiana, [...] algumas propostas

² “Para deputado federal Rômulo Almeida”. Material de campanha referente à candidatura a deputado federal pelo estado da Bahia, disponível no acervo físico do Instituto de Altos Estudos Rômulo Almeida (IRAE).

³ O documento (As “Pastas cor-de-rosa”) – apresentado em abril de 1955 e intitulado “Situação e problemas da Bahia – 1955: recomendações de medidas ao governo” – seria publicado apenas 30 anos depois deste prefácio, infelizmente não incluído na publicação (Almeida, 2012; Bahia, 1955). A citação refere-se a uma versão mimeografada de 1982 das “Pastas cor-de-rosa”.

preliminares, [além de] hipóteses de trabalho para o sistema de planejamento” (Almeida, 1982). Conforme o coordenador dos trabalhos, o objetivo era:

[...] abrir novos rumos para o Estado e ser capaz de ir substituindo as velhas bases patriarcais de sustentação política por uma organização e mobilização das forças sociais e uma conscientização das elites em torno dos objetivos do desenvolvimento. Uma transição do velho binômio coronelismo e clientelismo para uma política ideológica e de massas. Havia pressa, pois as mudanças seriam lentas e o mandato curto. Era preciso acabar o período governamental com êxito popular (Almeida, 1982).

Rômulo permanece no governo baiano entre 1955 e 1957, quando se afasta por desavenças com Balbino que, conforme a sua interpretação, teria se curvado à política tradicional para preparar a sua sucessão, comprometendo assim a diretriz do planejamento (Almeida, 1986, p. 106). O técnico retornaria com o governo Juracy Magalhães, em 1959, com menos poder e tendo ao seu lado o grande adversário dos tempos de governo federal – o advogado de orientação neoliberal no campo da economia Aliomar Baleeiro, que, nos anos 1950, havia se destacado como deputado federal pela Bahia, vinculado à banda de música da UDN.

Francisco de Oliveira conta que quando conhece Rômulo, em 1955, “ele já era uma figura mítica”⁴. Fernando Pedrão, apresentado a Rômulo no mesmo ano, quando da sua formatura na turma da Faculdade de Ciências Econômicas em Salvador, é convidado para se integrar ao esforço de planejamento, atuando no IEFB⁵. Então, a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE) já se encontra a pleno vapor.

O lançamento dos três volumes “Pastas rosas” se dá no dia 7 de abril de 1955, logo após a posse do novo governo, quando são distribuídas ao secretariado e à imprensa. O apelido, em tom de chacota, é dado pelo jornal *A Tarde*⁶, que tem como redator-chefe Jorge Calmon – irmão do candidato derrotado nas eleições, Pedro Calmon, membro da fina flor da elite baiana. Rômulo, sabendo que vai encontrar oposição das elites derrotadas, decide atuar em duas frentes: a técnica e a política.

⁴ Entrevista de Francisco de Oliveira concedida a Alexandre de Freitas Barbosa, Ana Paula Koury, Daniel Ferrer de Almeida, André Gilberto da Silva Fróes, Felipe Marineli e Alessandra Soares de Oliveira em 29 de abril de 2011, na cidade de São Paulo.

⁵ Entrevista de Fernando Pedrão concedida a Alexandre de Freitas Barbosa, Daniel Ferrer de Almeida e Alessandra Soares de Oliveira em 5 de agosto de 2011, na cidade de Salvador.

⁶ Rômulo menciona que o jornal recebera as três pastas “destilando em ironia o seu derrotismo” (Almeida, 1982).

A frente técnica concentra-se na aventura das “Pastas cor-de-rosa”, cujo processo de produção coletiva de dados, análises e propostas, sob a sua orientação, guarda semelhança com o vivenciado durante a mensagem presidencial de 1951. Rômulo consegue recrutar “o pessoal do Rio”, uma referência aos técnicos nacionalistas como Américo Barbosa de Oliveira, Acioli Borges e Ignácio Rangel, além de José Pelúcio Ferreira (BNDE⁷), Sidney Latini e Domar Campos (Sumoc⁸), entre outros, que colaboram no mapeamento geral do “estado das artes” da Bahia (Almeida, 1988; Souza; Assis, 2006)⁹. Isso se torna possível graças à “facilidade” que ele encontra na administração federal. Rômulo relata que essa equipe não recebe nenhuma remuneração. Os desembolsos com passagens e hospedagem são custeados pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (Almeida, 1982). Além de mobilizar essa ampla rede de técnicos, Rômulo procura canalizar para a Bahia recursos e projetos do governo federal (Souza; Assis, 2006).

Ele também aciona os quadros do IEFB, agora vinculado à universidade federal, por meio de convênio. Funciona como uma espécie de “FGV¹⁰ regional”, formando novos técnicos – em convênio com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o BNB¹¹, dois dos “filhos” de Rômulo na esfera federal –, com o intuito de organizar as estatísticas do estado e realizar análises econômicas e sociais. Para chefiar a equipe do instituto, traz, por meio da assistência técnica internacional, John Friedmann, o economista austríaco que mais adiante se destacaria como um dos “papas” do desenvolvimento regional. Este, por sua vez, convida Armando Dias Mendes, o economista paraense que elaboraria, logo adiante, o primeiro plano quinquenal de desenvolvimento da Amazônia para a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) no governo JK (Almeida, 1986). Posteriormente, vários técnicos do IEFB integram-se ao quadro de professores da Faculdade de Economia da UFBA. Também ali se realiza a primeira versão do Nordeste do curso de planejamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (Pedrão, 2013).

⁷ BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (nota dos organizadores).

⁸ Sumoc – Superintendência da Moeda e do Crédito (nota dos organizadores).

⁹ Segundo Rômulo, “neste caso Jesus (referindo-se a Soares Pereira) deu uma contribuição ligeira”. Participaram também vários não economistas, como o agrônomo Renato Martins do Ministério da Agricultura e Arthur Levy da Petrobras, além de quadros da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV, Senai, CNI, Instituto Nacional de Tecnologia, IBGE, Comissão Nacional de Alimentação e Banco do Brasil (Castro, 2010, p. 79). Essas informações foram cotejadas com a versão original das “Pastas rosas”, obtida no arquivo da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) (Bahia, 1955).

¹⁰ FGV se refere à Fundação Getúlio Vargas (nota dos organizadores).

¹¹ O primeiro curso é dirigido pelos quadros técnicos da FGV, Aníbal Villela e Gerson Augusto da Silva (Almeida, 1986; Souza; Assis, 2006).

Para enfrentar as resistências à transplantação da concepção de planejamento para a esfera local, Rômulo conta com o apoio decisivo do reitor da UFBA, Edgard Santos, e de intelectuais baianos de prestígio como Manoel Pinto de Aguiar e Thales de Azevedo. Segundo suas palavras, procura trazer “todas as contribuições válidas, da técnica, do saber e da experiência” (Almeida, 1982). O IEFB, agora devidamente aparelhado, passa a compor “o sistema para o desenvolvimento” (Guimarães, 1966, p. 29-32) junto à CPE em maio de 1955.

Cumprе ressaltar que, durante os anos 1930, o governo baiano havia criado – além do Instituto do Cacau da Bahia, do Instituto Baiano do Fumo e da Cooperativa Central Instituto de Pecuária, que refletiam os eixos em torno dos quais girava a economia baiana – o Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia (ICFEB), que Rômulo e sua equipe transformariam, mais adiante, em um banco estadual: o Banco de Fomento do Estado da Bahia (Banfeb) (Spinola, 2009). Essas instituições compunham um embrionário sistema de organização econômica regional, sob o impulso de Inácio Tosta Filho, a quem Rômulo convida, sem sucesso, para a diretoria do BNB e depois para a CPE (Almeida, 1984)¹².

As siglas que vêm a seguir – além da CPE, Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb), Companhia de Telefones da Bahia S.A. (Tebasa), Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba) e Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (Fundagro), esta última com as suas várias subsidiárias – surgem como resultado da tentativa de elaborar um sistema “caracterizado pelo caráter participativo e mobilizador da sociedade, pela atividade multidisciplinar integrada, pelo planejamento como função contínua, flexível e progressiva, e pela coordenação entre as atividades estaduais e federais” (Almeida, 1982).

Vivia-se, então, sob a égide do “enigma baiano”, segundo alcunha do ex-governador Otávio Mangabeira (1947-1951), como forma de ilustrar o fenômeno do atraso de uma região outrora próspera (Tavares, 2008, p. 463). Era a síndrome da “Bahia já teve”. As interpretações oscilam entre a choradeira pelo descaso do governo federal com o estado no pós-1930 e a perspectiva redentora de retorno ao passado áureo, porém sem um diagnóstico dos dilemas e das “soluções” para o seu enfrentamento.

¹² Durante a criação do BNB, Ignácio Tosta Filho e Sóstenes Miranda conduzem uma pesquisa, mencionada por Rômulo, sobre os orçamentos familiares no sertão nordestino. O objeto é mostrar como apenas uma parte da renda do sertanejo era mercantil. Em 1957, Tosta Filho assume a Cacex no governo federal.

Tal enigma, segundo a formulação de Guimarães (1982, p. 62-65, 107-109), revela uma ideologia do passado sem capacidade de se atualizar por meio de “uma liderança política econômica e moral”, que projetasse o estado e os seus vários interesses de classe, em torno da pauta comum no novo cenário nacional, e desenvolvimento. O “abandono”, a “decadência” e o “desânimo” do discurso comprometem a capacidade de ação do setor público, inerte em face da escassa “mentalidade empresarial”. O enigma aparece como “indecifrável”, ao menos do ponto de vista das elites tradicionais, divididas entre a fração mercantil da burguesia e a oligarquia agrária.

Ainda assim, a Associação Comercial da Bahia (ACB) procura recuperar o tempo perdido na “crítica ao nacionalismo estrábico da Petrobras” (Almeida, 1986, p. 59), passando agora a defender uma política de petróleo capaz de contribuir para a expansão industrial do estado. No entanto, este segmento de classe encontra dificuldades para se projetar hegemonicamente sobre os demais interesses da sociedade.

Em 1958, o *Jornal da Bahia* e *A Tarde* realizam inquéritos sobre o “enigma”, junto a setores da intelectualidade e das classes produtoras. A própria ACB já promovera debates sobre o tema, contando com a presença de Rômulo, Pinto de Aguiar e Clemente Mariani (Almeida, 1984). Fernando Pedrão relata, em entrevista¹³, ter visto Rômulo em público pela primeira vez, em 1954, depois do suicídio de Vargas, em um evento da ACB, quando ele “trouxo para cá” a questão nacional do desenvolvimento econômico. Lá também estava seu futuro parceiro Waldir Pires, eleito deputado estadual logo em seguida (José, 2018). O discurso era o avesso da realidade local. O “enigma baiano”, a partir dessa nova chave, passa a exigir uma visão nacional, deixando de lado o lema “a Bahia para os baianos” dos autonomistas dos anos 1930 (Pedrão, 2013, p. 46).

Importa ressaltar que antes disso, em 1952, Rômulo, Clemente Mariani e Edgard Santos haviam “topado fazer uma trinca” para discutir o desenvolvimento estadual e “dar uma sacudida na Bahia”, o que dá origem a um documento preliminar elaborado por nosso personagem (Almeida, 1984).

¹³ Entrevista de Fernando Pedrão concedida a Alexandre de Freitas Barbosa, Daniel Ferrer de Almeida e Alessandra Soares de Oliveira em 5 de agosto de 2011, na cidade de Salvador.

Em livro publicado no ano de 1958, Manoel Pinto de Aguiar se debruça sobre o “enigma baiano”. O texto integra uma coleção de sua própria editora sob a alcunha de “Edições da CPE”. Defende a necessidade de encarar o desenvolvimento da Bahia sob uma perspectiva integrada, dinâmica e histórica. Em vez de entoar os bordões das elites econômicas – resumidos na “espoliação nacional”, “confisco cambial” e “reconquista do prestígio” ou na máxima regionalista e altaneira do “se fôssemos uma nação independente, seríamos mais ricos” –, Aguiar (1958) desenvolve um diagnóstico e uma terapêutica, bem à maneira romuliana. Chega a defender o seu colega economista, então taxado de “teórico” pela imprensa, “como se ‘teoria’ não fosse significado de racionalidade, de conhecimento científico” (Aguiar, 1958, p. 7, 21, 24).

Sua argumentação sobre o “enigma baiano” resume-se na seguinte questão: “Por que não nos industrializamos?” Em vez de buscar causas isoladas, é preciso considerar os “fatores interatuantes” de natureza econômica, que possuem dimensões sociais, políticas e culturais. A solução não reside no “paternalismo estatal” e tampouco o fim do confisco cambial é suficiente para detonar um movimento no sentido da industrialização com a integração entre os vários setores da economia. Descreve o contexto baiano marcado pelo “retardamento em progressão”, em virtude do empobrecimento relativo do estado, em termos de renda *per capita*, com relação ao “Sul” do Brasil. Destaca, inclusive, a necessidade de uma “orientação competitiva no plano intranacional” nos vários setores da economia baiana. O planejamento estadual, “com consentimento coletivo e da opinião pública”, aparece como a condição necessária para a superação do atraso baiano (Aguiar, 1958, p. 8-12, 14, 22-24, 29).

O governo Balbino dispõe-se a enfrentar o “enigma baiano” segundo os termos propostos por Rômulo e Pinto de Aguiar, buscando, para tanto, o respaldo de parcela da elite dominante local: o Banco da Bahia, sob a direção de Clemente Mariani, e o Banco Econômico, presidido por Miguel Calmon Sobrinho. Trata-se de acionar, no espaço local, um conjunto de transformações no mesmo sentido das que Rômulo conduziu no plano federal, contando, para isso, com a expansão da refinaria de Mataripe, da Petrobras, e com a energia fornecida por Paulo Afonso (BA), que abrem novas perspectivas a serem aproveitadas pelas propostas em formulação pelos técnicos da CPE e do IEFB.

A frente política é atacada em dois planos principais. O primeiro plano gira em torno da relação com o governo federal. Daí o envio do ofício, em agosto de 1956 – na prática, um estudo recheado de indicadores, com argumentação técnica e persuasiva¹⁴ –, do governador Balbino ao presidente JK.

A tese do “desequilíbrio triangular”¹⁵ já aparece destrinchada com o devido rigor analítico. Fica patente que a Bahia, o estado com maior superávit comercial da nação, perde com o confisco cambial que converte menos cruzeiros por dólar exportado, especialmente no caso do cacau. Os estados ricos – São Paulo e o Distrito Federal – são mencionados como deficitários em moeda internacional, aproveitando-se dos saldos positivos da Bahia e de boa parte do Nordeste para adquirir equipamentos importados relativamente baratos, de modo a estimular a sua indústria.

Porém, se “lá” existe uma transferência entre setores, do café para a indústria, no caso da Bahia, trata-se de um “saque contra a região”. O diagnóstico de Rômulo é preciso ao ressaltar que boa parte da capitalização no estado ainda depende do setor exportador, prejudicando, assim, a capacidade de autonomização do estado via aumento do investimento. Em vez da “choradeira” regionalista, o ofício defende a necessidade de compensação do confisco cambial, descrevendo a situação financeira da Bahia e a sua reduzida capacidade de endividamento, bem como as áreas com potencial de desenvolvimento. Sugere, inclusive, uma Missão Técnica Federal para acompanhar os programas estaduais passíveis de financiamento com recursos da União (Balbino, 1956).

Antes, no mês de abril, por meio de carta ao ministro da Fazenda José Maria Alkmin, Rômulo refere-se à mensagem do governo estadual à Assembleia Legislativa, de 1956, caracterizando “o confisco como transferência de poder aquisitivo da Bahia para os estados que lhes fornecem as importações” (Almeida, 1956)¹⁶. Com o incremento inflacionário de 1955, faz-se necessário o reajuste das bonificações para o cacau, inclusive para fazer face ao aumento dos vencimentos do funcionalismo estadual, que “devem obedecer aos novos salários mínimos definidos pelo governo federal” (Almeida, 1956). Assim, o próprio funcionamento

¹⁴ O estudo “Participação da Bahia na vida nacional” é elaborado por Rômulo Almeida (Barbosa, 2021, p. 480).

¹⁵ A tese, futuramente exposta por Furtado no GTDN, já aparece em texto de Rômulo prévio à criação do BNB, em 1953 (Almeida, 1985, p. 228-231). E também agora nesse texto de 1956. Mas tudo indica que ela – se é que possível falar de “paternidade” em termos de ideias – fora formulada pela primeira vez logo no pós-guerra, por Clemente Mariani, nos relatórios do Banco da Bahia de 1946 (Guimarães, 1982).

¹⁶ As cartas citadas não possuem paginação e encontram-se preservadas no acervo do IRAE.

da máquina pública fica comprometido em uma economia essencialmente voltada para as exportações e sujeita à instabilidade dos preços.

Ao final da carta, Rômulo sintetiza: “Isso significa a Bahia, pobre, financiando o Brasil – permito-me concluir, apesar do horror às frases retumbantes” (Almeida, 1956). Em seguida, vai direto ao ponto: a importância da Missão Técnica Federal, solicitada um ano antes. Portanto, o ofício de agosto de 1956 (Balbino, 1956) é a culminação de uma série de tentativas frustradas, que prosseguem ao longo do governo Balbino.

Outro documento, de quando Rômulo não está mais no governo da Bahia, revelando que, em certa medida, dele não havia saído completamente (Guimarães, 1966)¹⁷, é a carta que envia diretamente ao presidente JK, em julho de 1958, na qual externa “seu veemente protesto contra a instrução do Conselho Sumoc que manteve a bonificação para cacau e derivados” (Almeida, 1958). No seu entender, tal ato “revela o tratamento colonial a que, embora sem intenção, o governo federal sujeita a Bahia”. Bate na mesma tecla dos “investimentos compensatórios federais” e ressalta a diferença entre o café e o cacau, o primeiro pela posição que ocupa no mercado internacional, ao passo que o segundo sofre “dois anos seguidos de baixa no exterior”. Ao final da missiva, em nota à caneta, ele escreve: “não desejo aumentar as suas aflições, meu caro presidente, mas como preveni-lo das repercussões dos atos do governo, se não com manifestações francas como esta?” (Almeida, 1958).

O segundo plano de atuação da frente política busca trazer segmentos econômicos e sociais da oposição para os novos organismos criados pelo governo. Em maio de 1955, o governo cria, em uma tacada só e por decreto, o Condeb e a CPE. O Condeb, presidido pelo governador, deve funcionar como a instância máxima do planejamento econômico baiano, definindo suas diretrizes gerais e assegurando uma linha comum de ação entre as secretarias. Nele, os representantes das classes produtoras (comércio, indústria e associações rurais) têm assento, bem como a UFBA e a Federação dos Trabalhadores das Indústrias do estado (Barbosa, 2021, p. 482).

¹⁷ Rômulo sai da Secretaria da Fazenda em 1957, mas mantém sua equipe na CPE, ausentando-se formalmente da mesma entre março de 1958 e abril de 1959.

Dois decretos seguintes encarregam-se de nomear os seus membros integrantes, incluindo-se agora a ACB, e de autorizar a criação de um escritório do Condeb na capital federal, com o intuito de fortalecer a conexão com o governo federal. Conforme relato de Guimarães (1966, p. 37-40), depois do momento inicial de euforia, o Conselho se transforma em um “órgão-fantasma”. A CPE, que atua como a sua secretaria executiva, ocupa o epicentro das ações de planejamento do Estado.

A atuação política no plano estadual dispõe de um grande aliado, Waldir Pires, o líder do governo na Assembleia Legislativa baiana. Frequentador assíduo da CPE, onde se reúne com Rômulo e equipe, não era raro acontecer de um projeto chegar ao Legislativo e ele “tê-lo na cabeça”, por haver acompanhado o projeto durante a sua elaboração (José, 2018).

A CPE é composta por seis membros nomeados pelo governador, representando os setores das finanças, energia, transporte, agricultura, indústria e comércio. A estes se somam “dois especialistas em problemas econômicos gerais” e “quatro membros das entidades representativas do sistema bancário, indústria, comércio e agricultura”. Órgãos federais como a Chesf e a Petrobras também têm representação, assim como autarquias do governo baiano e os presidentes das comissões de assuntos econômicos da Assembleia Legislativa. A sua presidência fica a cargo do secretário da Fazenda, enquanto a vice-presidência é entregue a Miguel Calmon. Paralelamente, subcomissões temáticas são criadas para tratar de setores e problemas específicos, com a participação de outras secretarias, entidades privadas e representantes populares (Guimarães, 1966; Souza; Assis, 2006).

Na prática, a CPE é “unipessoal”, pois gira em torno da figura de Rômulo e da sua secretaria técnica, que atua no planejamento estadual e na elaboração de projetos, com fundamentação técnica fornecida pelo IEFB. Essa unipessoalidade se mostra ainda mais marcante se levarmos em conta que Rômulo assume também a superintendência do IEFB, sendo substituído por Pinto de Aguiar, em 1957 (Almeida, 1986). Não menos importante, a concentração da agência sob uma única liderança gera problemas políticos junto a outros setores do governo.

Conforme o modelo adotado, trata-se de elaborar uma gradual programação para os setores público e privado. Se os investimentos federais na Bahia assumem um caráter indicativo, os investimentos do governo estadual

são considerados imperativos, pois funcionam como um sistema de auxílio às administrações municipais, atuando de modo a maximizar os gastos dos governos locais. O planejamento imperativo – que inclui a discriminação de gastos em investimentos e custeio por meio de orçamentos por projetos – não foi executado na prática. Isso por conta das injunções políticas e das resistências das demais secretarias que viam suas áreas de atuação “desprestigiadas”, uma vez que os projetos eram elaborados pelas várias subcomissões e grupos de trabalho, sediados na CPE, em contato com a sociedade civil (Castro, 2010; Guimarães, 1966).

Portanto, a proposta de realizar “um planejamento com a participação de todos os níveis da federação e de todos os setores e classes sociais” (Almeida, 1982) não vingou em sua plenitude, recebendo críticas de dentro e de fora do governo. Rômulo admite, posteriormente, que a CPE falhara nos seus propósitos originais, tendo assegurado “continuidade” apenas “parcial” de seus projetos. No seu entender, o seu grande papel foi o de “constituir uma equipe e legar uma equipe ao governo”. Essas ideias seguiriam vigentes, atuando este grupo “com um poder competitivo ao da política de clientela”, ao menos essa era a sua expectativa (Almeida, 1988, p. 117-118).

No dizer de Rômulo, sempre utilizando o pronome na primeira pessoa do plural, “fizemos a primeira equipe multidisciplinar para planejamento governamental no Brasil”, com engenheiros, economistas, arquitetos, gente da educação e da saúde (Almeida, 1986, p. 95-96). De fato, as iniciativas existentes na época, na esfera estadual, não possuíam o alcance da CPE, que concebe a dinâmica de elaboração de projetos como parte integrante do esforço de planejamento. O Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe) – sob a liderança do sociólogo Souza Barros, que Rômulo conhece na Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CNBES) do governo federal – produziu estudos importantes, alguns inclusive elaborados pelo padre Lebre, mas não atuava de maneira entrosada com o governo de Pernambuco (Almeida, 1982)¹⁸.

O material das “Pastas cor-de-rosa”, em virtude do pouco tempo para a sua realização e da dedicação parcial da “turma”, não ficara “maduro e perfeitamente integrado”, como atesta Rômulo no seu “prefácio” de 1982 (Almeida, 1982). Teria faltado até mesmo “uma redação final unificada”. Contudo, o esforço representou um marco na história do planejamento nacional no âmbito estadual.

¹⁸ Oliveira (2011) concorda com o ineditismo do planejamento baiano em relação aos demais estados da Federação. No seu entender, o Condepe era “uma figura de fantasia”.

O documento contém observações sobre os fins e meios do planejamento, quase como uma cartilha para os servidores públicos e para a sociedade civil. O planejamento é composto das seguintes etapas sucessivas: pesquisa; programação (fixação das diretrizes e alvos); controle dos resultados e revisão dos alvos. Trata-se de uma atividade permanente, pois significa “um processo de racionalização das atividades do Estado e dos usos dos fatores de produção e de desenvolvimento” (Almeida, 2012, p. 12). A deliberação política precede a pesquisa e aparece novamente depois da fixação das diretrizes, podendo aprová-las ou não. Cabe, neste último caso, revisá-las.

No capítulo “Condições gerais de desenvolvimento”, a instabilidade econômica, oriunda da dependência da agricultura e do comércio exterior, surge como a principal trava a um processo dinâmico de expansão (Almeida, 2012). A diversificação agrícola e industrial aparece como desafio. O melhor aproveitamento da capacidade para importar depende não apenas do problema do confisco cambial, mas da baixa produtividade marginal do capital, relacionada a problemas nos transportes, deficiência de capital social e fatores institucionais. Cabe ao Estado uma política de fomento às inversões, inclusive na produção de bens de consumo essenciais, com impactos positivos sobre os salários reais.

A concentração de recursos em empreendimentos e em locais ou linhas geográficas que resultem em maior produtividade para a economia conjunta do estado é a melhor alternativa, se comparada à dispersão de recursos sem uma atitude planejadora. O objetivo “não é concentrar os recursos onde houver mais miséria, mas onde se possa gerar emprego produtivo, desafogando o êxodo para a capital” (Almeida, 2012, p. 18-19). Vários programas setoriais são listados, à semelhança da proposta elaborada para o BNB, do qual ele fora o primeiro presidente. O nó górdio da questão reside na necessidade de aproveitar os recursos humanos e naturais, elevando a taxa de investimento do setor público e privado (Almeida, 2012).

Um estudo sobre o balanço de pagamentos da Bahia para o período de 1951 a 1954, realizado por Sidney Latini e Domar Campos, da Sumoc, integra a coletânea de textos que compõem as “Pastas cor-de-rosa” (Almeida, 2012). Comprova-se a situação comercial superavitária em termos internacionais e deficitária em termos nacionais. São elencados produtos importados de outras regiões do Brasil que poderiam ser produzidos localmente. No grupo de “serviços”, os déficits são sistemáticos, especialmente nos itens “Arrecadação e despesas do Governo Federal” e “Arrecadação e despesas dos IAPs”. Portanto, a Bahia transfere recursos líquidos para

o restante do país nesse quesito. Entretanto, na balança de capitais, a situação é superavitária em virtude dos investimentos da União, inclusive dos bancos públicos, ainda que o estudo ressalte que o “investimento de entidades privadas” pode indicar uma saída de capitais expressiva (Almeida, 2012, p. 33-39). Trata-se de um levantamento exaustivo, provavelmente o primeiro do tipo a ser realizado no país, em nível estadual, e pelos melhores especialistas do ramo.

Em seguida, um minucioso estudo de Acioli Borges joga luz sobre o êxodo rural na Bahia, inclusive descrevendo os efeitos da seca 1951/1952 e a situação dos municípios mais afetados. Trata-se de uma ampliação de estudo realizado para a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA), onde se constata relação inversa entre nível de salário e o movimento de saída de trabalhadores, gerando escassez de mão de obra (Almeida, 2012, p. 40-47).

O trinômio “transportes, energia e comunicações” também merece tratamento nas “Pastas cor-de-rosa”. São apontados os vários sistemas de transportes, com um mapeamento dos investimentos em curso e do seu potencial econômico, além de uma tentativa de coordená-los. A expansão rodoviária deve se concentrar no entroncamento aos sistemas ferroviário e de navegação em vias de aparelhamento. O serviço de eletricidade é descrito como concentrado em Salvador e algumas outras cidades, o que indica que o estado padece em geral da “ausência de um fornecimento contínuo de corrente elétrica de boa qualidade”. No caso do sistema comunicações telefônicas, simplesmente “inexiste uma rede intermunicipal” (Almeida, 2012, p. 61-65).

Especial destaque é conferido ao papel da Petrobras, havendo possibilidades técnicas para a exploração comercial dos gases residuais da refinaria de Mataripe, matéria-prima para inúmeras indústrias químicas de solventes, detergentes, plásticos e fertilizantes. Em síntese, as condições técnicas são altamente propícias para a implantação de um parque petroquímico (Almeida, 2012, p. 72-74).

Outro extenso capítulo analisa as condições atuais e as necessidades de fortalecimento da agricultura, com programas regionalizados por zonas. Aqui é replicado em grande medida o modelo pensado durante a criação do BNB, agora viabilizado pelo sistema Ancar-Bahia, por meio do qual se integra crédito, extensão, mecanização, produção de sementes e abastecimento. Já aparece a necessidade de um “Fundo Especial de

Investimentos”, que se transforma mais adiante no Fundagro. Também é mencionada a importância de utilização dos bancos públicos nacionais (BB, BNB e BNDE) (Almeida, 2012, p. 76-94).

A parte sobre a agricultura contempla a realização de um inquérito sobre as condições de nutrição infantil e a disponibilidade de alimentos, sob a responsabilidade de Josué de Castro e de Walter Santos, respectivamente presidente e assessor técnico da Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Por sua vez, a pesquisa conduzida por Guerreiro Ramos sobre padrões de vida, no âmbito da CNBES, pode fornecer informações valiosas “sobre as condições de alimentação das classes populares da Bahia”. O documento apresenta ainda outra possibilidade: o acesso aos trabalhos realizados pelo “ilustre técnico”, o professor Thales de Azevedo, em parceria com Charles Wagley, da Columbia University (Almeida, 2012, p. 94-95). Portanto, a pesquisa deve orientar a política. Rômulo se utiliza de seus contatos com os técnicos da administração federal e os pesquisadores acadêmicos para implantar uma programação embasada empiricamente.

Merece atenção o programa de merenda escolar, a ser progressivamente implantado com base no inquérito sobre desnutrição infantil, para que o seu atendimento se dê por meio de produtos alimentares fabricados no estado, fornecendo-lhes assim garantia de mercado. Com base em levantamento do especialista em tecnologia alimentar Christian Bomskov, se cogita a possibilidade de acesso ao mercado estrangeiro das frutas tropicais, projeto que pode contar com “a simpatia da Cacex” (Almeida, 2012, p. 95). O planejamento é conduzido de forma a colar o diagnóstico da situação baiana com o aproveitamento máximo dos recursos humanos e naturais, entrando o setor público como indutor da iniciativa privada.

A questão agrária não é deixada de lado, pois “o problema do Nordeste se vai transformando em um problema de terra” (Almeida, 2012, p. 96). A migração dos sertanejos amplia a taxa de dependência. O estado dispõe de terras não aproveitadas, especialmente na parte oeste, na zona da Chapada e na parte sul. O programa de reforma agrária, tal como no caso da CNPA, é pensado de maneira paralela à colonização. A referência é o documento “pequena colonização municipal” do BNB. João Gonçalves de Souza – agora à frente do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e antigo membro da CNPA – dispõe-se a fornecer apoio técnico para a emancipação dos núcleos estaduais existentes no sudoeste do estado (Almeida, 2012, p. 95-97).

O abastecimento de Salvador é tratado à parte, funcionando a capital como centro aglutinador de polos industriais e agrícolas, ativados em virtude das novas condições de produção, distribuição e transporte. Neste último caso, a construção da rodovia Salvador-Feira de Santana, o reaparelhamento da Ferrovia Leste e da Estrada de Ferro Nazaré, pelo governo federal, bem como da Companhia de Navegação Baiana, com a construção de novos portos, mostram-se estratégicos. O estudo aponta para os preços baixos pagos ao produtor agrícola na Bahia, em comparação com o restante do país, enquanto os preços de abastecimento da capital se encontram entre os mais elevados (Almeida, 2012, p. 102-103).

Na indústria, além da preocupação com a petroquímica e o seu potencial irradiador, o que exige uma ação em sintonia com a Petrobras, é apresentado um conjunto de incentivos fiscais e de empréstimos por meio do novo banco de fomento, o Banfeb. Entretanto, a implementação do banco ocorre apenas em 1960, no governo Juracy Magalhães, apesar de a lei que prevê a sua criação datar de setembro de 1955, primeiro ano do governo Balbino (Guimarães, 1966).

A localização espacial das indústrias recebe tratamento privilegiado. O arco Salvador-Feira-Recôncavo, seguido pelo paralelogramo cortado pela BR-5 (Itabuna-Ilhéus), aparecem como os mais adequados. Uma “cidade industrial” deve surgir, já que a indústria tende a se concentrar em núcleos. Um diversificado setor de serviços é também condição para a expansão industrial. Paralelamente, a descentralização industrial deve avançar. O relatório do padre Lebreton para o Condepe é mencionado, especialmente o dispositivo sobre incentivos fiscais. A especificidade geográfica baiana é, contudo, ressaltada: o congestionamento da capital parece mais grave em virtude da posição peninsular e da topografia. Não obstante, núcleos no interior também devem ser estimulados, “desde que evitado o perigo de dispersar os minguados recursos do estado para inversões básicas” (Almeida, 2012, p. 144-151).

A instalação de novas indústrias deve contar com estudos setoriais (química orgânica, celulose e papel), o suporte institucional dos serviços de emprego, readaptação profissional e amparo ao artesanato e à indústria doméstica. O papel de banco de fomento, segundo a formulação para o BNB, é reivindicado para o Banfeb. Até mesmo a indústria do turismo encontra lugar no planejamento, “mas sem para isso deformar a cidade e os seus hábitos” (Almeida, 2012, p. 159). Uma política para o turismo baiano não pode prescindir de roteiros, publicidade, educação, valorização do folclore e colaboração das empresas turísticas.

O financiamento do programa conta com um capítulo especial. Por meio de uma distinção entre orçamento de investimento e de custeio são valorizados os efeitos indiretos dos investimentos e a necessidade de compressão das despesas de custeio ao nível das expectativas para os anos menos favoráveis. O esforço de “arrecadar melhor” deve levar em consideração a justiça tributária. O papel do Estado é o de “disparador” do processo de desenvolvimento. Cabe à União – por meio do orçamento federal e dos empréstimos bancários – suprir a insuficiência insanável da finança estadual para realizar os investimentos necessários em capital social. Trata-se de um mecanismo “para compensar a Bahia dos desgastes que sofre no intercâmbio e no balanço de contas” (Almeida, 2012, p. 164-166).

Ao final do documento, são propostas mudanças administrativas, incluindo alternativas para a localização dos escritórios regionais, responsáveis por articular as políticas estaduais no âmbito local. Cogita-se inclusive uma assistência aos municípios para orientar os empreendimentos considerados mais convenientes, segundo uma perspectiva global (Almeida, 2012, p. 181-189).

Algumas das propostas contidas nas “Pastas cor-de-rosa” seriam questionadas e talvez a maioria tenha ficado paralisada durante o processo de execução. Balbino não era Vargas e nem Rômulo possuía a mesma desenvoltura de antes para atuar na frente técnica. Precisava ainda circular no *front* político, onde era visto como um estranho no ninho. A relação com o governo federal não evoluíra de maneira sensível, ao passo que as elites tradicionais voltaram para a oposição já em 1957, com a proximidade do ano eleitoral. Além disso, o papel detonador de mudanças que o setor público deveria cumprir, na esfera estadual, se ressentia da inexistência de um núcleo industrial dinâmico e de um mercado interno em consolidação, como no caso nacional durante os anos 1950. Os pontos de apoio na máquina pública estadual e na sociedade civil baiana eram sobremaneira frágeis.

Entretanto, não havia resistência do setor privado à expansão do Estado (Almeida, 1986, p. 103). O próprio jornal *A Tarde* possuía uma visão favorável à intervenção estatal, especialmente por meio de órgãos como o BNB e a Sudene, que atendiam à sua tentativa de atualizar o “regionalismo” por meio de um pacto de classes (Guimarães, 1982, p. 80-84, 93). A crítica do periódico à CPE na maior parte das vezes se dirigia ao “planejamento estatal”, visto como algo que não se praticava ou ficava no papel (Castro, 2010, p. 85-86).

Segundo Rômulo, apesar de o discurso liberal ainda se mostrar predominante nos círculos de prestígio, a atuação do Estado terminava indiretamente beneficiando o setor privado. O problema residia no fato de que “o trabalho de planejamento ameaçava em si o regime tradicional, clientelista, patrimonialista” (Almeida, 1986, p. 103). O planejamento parecia ser o problema, e não tanto a intervenção estatal, aceita de maneira pragmática por todos os segmentos das elites.

Durante o governo Balbino, a principal frente de atuação da CPE girava em torno do Fundagro, criado em 1956 e regulamentado por decreto-lei em janeiro de 1957. Era uma espécie de *holding* com várias empresas orientadas para o desenvolvimento, racionalização e aumento da produtividade na agricultura. As empresas constituídas possuíam autonomia, enquanto o Fundagro fornecia o apoio técnico e exercia o controle da gestão. Possuía, portanto, uma dupla natureza: de projeto das empresas e de coordenação e financiamento do sistema (Guimarães, 1966).

Foram então criadas as seguintes empresas: Companhia de Alimentação e Sementes (Casemba); Companhia de Armazéns Gerais e Silos da Bahia (Caseb); Companhia de Matadouros Frigoríficos S.A. da Bahia (Mafrisa); Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab); Empresa de Conservação de Solo, Água e Mecanização Agrícola (Ecosama). Várias empresas como a Pescaba e a Sisalba, vinculadas respectivamente à pesca e à produção e transformação de sisal, não foram implantadas ou não tiveram êxito. O mesmo se passou com a Laboratórios da Bahia (Labasa), responsável pela produção de vacinas, inseticidas e produtos de defesa sanitária, vegetal e animal. Buscava-se assegurar o elo entre a produção e a comercialização agrícola, provendo sementes, abastecimento no atacado e com preços regulados, além de máquinas e insumos agrícolas, com o intuito de elevar a produtividade dos pequenos e médios produtores rurais (Almeida, 1986, p. 99-101, 104-106). Esse elo deveria se estender pelo espaço baiano, atingindo não apenas os cinturões agrícolas dos mercados urbanos, mas chegando aos pequenos produtores do semiárido (Pedrão, 2013).

O sistema Fundagro atuava nas atividades mais urgentes, que não contavam com interesse da iniciativa privada. Nos demais casos, a sua presença se dava por meio de participação acionária. Esse sistema começa a ser desmantelado na segunda metade do governo de Juracy Magalhães, processo que se completa no governo Antônio Lomanto Júnior (1963-1967) (Pedrão, 2013). Rômulo relata que as empresas, antes interligadas em

um sistema, se transformariam em “feudos” divididos entre as elites políticas: “fizeram um rateio entre si, cada um ficou com uma empresa, arrasaram com elas” (Almeida, 1986, p. 100, 114).

Portanto, ao sair do governo baiano, Rômulo deixara a CPE e o IEFB operando em parceria, na elaboração e viabilização de projetos, enquanto o Fundagro avançava na organização da economia agrícola. Os projetos industriais são postergados pela não aprovação do Banfeb. O planejamento acaba não se viabilizando enquanto atividade permanente por meio de orçamentos voltados para os programas prioritários (Almeida, 1986, p. 102). A própria CPE perde paulatinamente apoio político, transformando-se em entidade técnica, crescentemente distanciada do governador, que a utiliza mais como fonte de propaganda do seu governo (Guimarães, 1966).

Vale lembrar ainda a tentativa de criação da Companhia Financeira da Bahia (Cofinab), que contou com o apoio dos bancos privados (Econômico e Banco da Bahia) para estimular a elaboração de projetos de novas empresas no intuito de diversificar a base econômica baiana. O foco do Departamento de Projetos da CPE estava nos grandes projetos do Estado, com maior impacto na programação. A Cofinab permitiria desafogar a CPE, que também era encarregada de formular projetos para o empresariado local (Almeida, 1986, p. 98, 102).

Portanto, durante a sua experiência de planejamento na Bahia, Rômulo procura arregimentar para dentro do Estado os diversos interesses econômicos, no intuito de impulsionar o processo de expansão do capital privado. Por outro lado, a sua equipe trabalha com “o pessoal da sociedade”, reunindo sindicalistas e empresários do setor imobiliário para discutir, por exemplo, o problema da habitação popular, como no caso da favela de Alagados.

Essa atitude seria transposta para o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb) no governo seguinte, quando os apoios fora e dentro do governo já não eram os mesmos do início do governo Balbino. Cabe então recolocar a pergunta de Antônio Sérgio Guimarães: “A que classe ou fração de classe serviria este projeto?”

No entender de Guimarães, influenciado pelas leituras da sociologia acadêmica dos anos 1960 e 1970, “era um projeto por cima das classes, o projeto de um Estado que fosse o sujeito político e o sujeito econômico por excelência, como só pode imaginar uma *intelligentsia*” (Guimarães, 1982, p. 70). O sociólogo

baiano associa o “projeto reformista” capitaneado por Rômulo à “ideologia nacional desenvolvimentista” ativada pelo governo federal. Por sua vez, a burguesia baiana “passa a falar pela voz do projeto reformista”, no sentido de obter presença hegemônica. É como se o nosso intelectual orgânico do Estado oferecesse o “manto ideológico” para a solidariedade de classe burguesa, a qual se realiza “para além dos seus propósitos”. Para garantir seus interesses regionais, a burguesia baiana se torna “desenvolvimentista” no sentido de industrializante, à semelhança do que acontece em escala nacional, mas agora em formato miniatura (Guimarães, 1982, p. 66-72).

Contudo, falhara a tentativa de criar um sistema econômico estadual integrado à dinâmica nacional, e capaz de forjar a interação virtuosa entre vários setores: a agricultura de exportação com ganhos de produtividade; a agricultura de mercado interno, por meio do estímulo aos pequenos e médios produtores e à formação de uma nova burguesia rural; e a indústria em processo de diversificação, incluindo o operariado emergente e o reforço das atividades artesanais. A burguesia mercantil emerge renovada pela crescente concentração de capitais, viabilizada pela implantação da indústria, operacionalizada pelo Estado baiano, para depois desmontar as siglas criadas com o intuito de enraizar e irradiar o processo de desenvolvimento.

DO PLANDEB AO POLO PETROQUÍMICO: AS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO

Juracy Magalhães vence as eleições para o governo baiano no período 1959-1963. Com o vácuo deixado pela desistência da candidatura do PTB, Vieira de Mello acaba vencendo a disputa interna do PSD. Esse novo cenário abre possibilidades para Juracy, que agora pode dividir o PSD e atrair para si o PTB. Daí o convite do ex-interventor para que Rômulo se candidatasse a vice-governador. Este reluta, pois prefere se concentrar na campanha para deputado federal. Segundo seu relato, “Juracy oferecia de tudo”, seduzindo-o com a afirmação de que ter Rômulo na chapa era “a condição para a vitória”.

Resultado: não leva praticamente nada. Perde para Orlando Moscozo por dois mil votos a eleição para vice-governador; não é eleito deputado federal, porque as bases o consideram vice-governador eleito; e volta para o governo agora como secretário sem pasta, novamente comandando a CPE, mas enfrentando diariamente seus adversários tradicionais da UDN.

Duas mudanças institucionais enfraquecem o sistema de planejamento tal como concebido no governo anterior. É criada a Secretaria para Assuntos do Nordeste, que funciona como espécie de “secretaria do Exterior” do governo baiano (Almeida, 1986, 1988)¹⁹. Entregue a Rômulo, ela deve fazer a ponte com o governo federal nas suas várias instâncias, especialmente no que se refere à Sudene e ao BID, então recém-criado. A nova secretaria não possui, contudo, envolvimento direto com o planejamento da economia baiana. Outra mudança ocorre em janeiro de 1959: a CPE se torna uma fundação de caráter consultivo, não estando mais vinculada ao secretariado do governo. Perde autonomia e responde apenas ao governador. A presença do seu progenitor é, em grande medida, o fator que a mantém viva (Guimarães, 1966).

A grande marca da atuação de Rômulo durante o governo Juracy Magalhães, no qual permanece por dois anos, é a elaboração do Plandeb (1960-1963) (Bahia, 1960a, 1960b). Ancorado no trabalho anterior das “Pastas cor-de-rosa” e na gestão da pasta da Fazenda no governo Balbino, quando forma as equipes da CPE, do Fundagro e do IEFB, agora ele apresenta um documento completo com diagnóstico, programas e metas (Guimarães, 1966).

Nesse período, surgem a Coelba, a Tebasa e o Banfeb, e se completa o sistema Fundagro. Do proposto no plano, apenas 1/5 é executado, mas ainda assim com um “impacto muito grande” (Almeida, 1988, p. 119). Muitos dos projetos são implementados apenas nos anos 1970 e 1980, geralmente com apoio de instituições federais. Jamais publicado, o Plandeb apresenta-se como peça fundamental para a compreensão da economia baiana do período (Spinola, 2009).

Logo na introdução da parte geral do Plandeb, menciona-se que o plano reúne “o esforço estadual, o federal e uma adicional coordenação de inversões municipais e privadas”, tendo sido concebido “em perfeita integração com a Operação Nordeste” (Bahia, 1960a, p. 1). A Sudene merece total apreço, apenas se lamentando “a Bahia” que “tenha vindo com tanto retardamento e não se esteja efetivando na velocidade e nas condições previstas”, em virtude da demora na aprovação do seu Plano Diretor, comprometendo o orçamento de 1960. Mais adiante, em um item intitulado “Sentido nacional do plano baiano”, o documento aponta que “o

¹⁹ Como parte dos recursos para o Plandeb deveria vir do governo federal, Rômulo fica entre Salvador e a então capital do país.

plano do estado da Bahia se insere inteiramente na política que ditou o ‘Programa de Metas’ do presidente” (Bahia, 1960a, p. 14).

O levantamento dos recursos existentes e potenciais desse plano é minucioso, inclusive apontando para a diversidade do território baiano encarado como um ativo, de acordo com a tradição romuliana. Esse aspecto aparece em documentos anteriores, elaborados em 1946 e 1952, com o objetivo de convencer seus contemporâneos sobre a necessidade do planejamento como pré-requisito para o desenvolvimento do estado (Barbosa, 2014).

Agora, a aventura planificadora dispõe de uma equipe formada e com pleno conhecimento dos indicadores sociais e econômicos do estado. Em trecho provavelmente escrito por Rômulo, afirma-se que “em um esquema de desenvolvimento baseado na agricultura de exportação”, caso se logre expandir o volume exportado em condições de preço favoráveis e com incremento de produtividade, e especialmente se as poupanças produzidas se converterem em investimentos por meio de importações bens de capital, é possível se imaginar “um surto vigoroso de desenvolvimento” (Bahia, 1960a, p. 3-7). O texto traz sempre a cogitação, “caso a Bahia fosse um país”, para logo em seguida completar que não estamos “na época dos ressentimentos e dos separatismos”, mas “da integração dos mercados e de blocos políticos” e, no caso em voga, da “construção do magnífico patrimônio histórico da unidade brasileira” (Bahia, 1960a, p. 3-7).

O plano elenca as expectativas de receitas e o orçamento de investimentos dedicados a programas setoriais prevendo que, ao longo do período 1960-1963, a taxa anual de crescimento do produto *per capita* possa se elevar de, no mínimo, 3% para a casa de 6%, desde que haja elevação e diversificação das exportações (Bahia, 1960a, p. 3-4, 23).

A originalidade com relação às formulações anteriores está na ênfase no potencial de exportação da Bahia para o exterior e para o restante do país, aumentando as importações do Sul, mas mudando a sua composição em direção à elevação dos bens de capital para as novas indústrias a serem instaladas. O documento avança ao propor um conjunto de iniciativas para “uma política do cacau”, elevando a renda do produtor e do exportador, e transferindo parte do excedente sob a forma de investimentos de longo prazo por meio do Fundagro e do Banfeb, com recursos suplementados a título de compensação pelo governo federal.

Paralelamente e de maneira pioneira, Rômulo não deixa de apontar – pela primeira vez aparece essa menção de maneira categórica em documento oficial – as “possibilidades que podem ser derivadas do petróleo e do gás no Recôncavo”, firmando assim “as bases para uma política voltada para as indústrias derivadas na Bahia. Nesse sentido, é imperioso que a Petrobras assuma um papel nitidamente promotor” (Bahia, 1960a, p. 27).

O Plandeb indica ainda como prioridade a construção de uma siderúrgica de porte médio, dentro do programa nacional, criando as condições para “fixação de indústrias metalúrgicas diversas, mecânicas, de materiais de construção, embalagens”, de modo a propiciar o surgimento de outras indústrias, inclusive de bens de consumo. O setor industrial não surge, contudo, em um vácuo, devendo estar articulado a investimentos em infraestrutura básica e a um sistema integrado de organização da economia agrícola e abastecimento, levando em consideração inclusive a expansão da fronteira, por meio da colonização nas terras úmidas ou de fácil irrigação (Bahia, 1960a, p. 20).

O segundo volume do Plandeb (Bahia, 1960b) apresenta, de forma detalhada, os respectivos orçamentos e as fontes de recursos (governo estadual, inclusive Fundagro e Banfeb; e governo federal, inclusive Chesf, Sudene, BNB e BNDE) para um conjunto de iniciativas no campo da infraestrutura (energia, transportes e telecomunicações); agricultura e abastecimento, onde são mencionadas as condições para uma “reforma agrária praticável”; as iniciativas industriais com foco na siderurgia e petroquímica; turismo, educação e cultura; saúde e assistência social, com destaque para o saneamento básico; urbanismo, assistência técnica aos municípios e programas de habitação popular; reforço das áreas de pesquisa e documentação, prevendo um centro audiovisual da Bahia e o aperfeiçoamento do sistema de bibliotecas; planejamento e promoção do desenvolvimento com estudos em vários setores, inclusive eletricidade e bacias hidrológicas, além de estudos regionais (Bahia, 1960b, p. 17, 21)²⁰.

Na parte referente à indústria, o plano elenca as novas empresas concebidas, sua localização, origem de capital e necessidades de financiamento, a capacidade produtiva programada, os equipamentos exigidos e as tecnologias de processo, bem como a demanda potencial existente para as novas fábricas implantadas em bloco, junto à estimativa do total de empregos gerados (Bahia, 1960b). O capítulo sobre este setor é intitulado “Programa

²⁰ Do total de investimentos projetados para o período do governo, apenas 20% constava do orçamento estadual, sendo o restante proveniente do governo federal, bancos públicos e do setor privado.

Geral de Industrialização”. Enfim, um “Plano de Metas” em miniatura, contendo, além das indústrias de base e do trinômio “energia, transportes e telecomunicações”, políticas na área de pesquisa e inovação, organização administrativa e políticas sociais em geral.

No dizer de Pedrão (2013, p. 52), já se pensava em um esquema de “desconcentração concentrada”, funcionando em conjunto o Distrito Industrial Urbano de Salvador (bens de consumo) com o Centro Industrial de Aratu (sídereo-metalúrgico) e o Centro Industrial de Subaé em Feira de Santana (indústria de alimentação e de agregação de valor à agropecuária). Mais que o crescimento do produto, o objetivo é sua internalização por meio da capacidade de formação interna de capital, de modo a nutrir outras indústrias, mas sem deixar de aproveitar o mercado nacional. Nesse sentido, Rômulo questiona a visão predominante na Sudene, movida pelo diagnóstico de substituição regional de importações, embora se mostre cauteloso ao dizer que Furtado não concebe o desenvolvimento regional sob esta ótica mais restrita (Almeida, 1984).

Quanto à relação com a Sudene no período, Rômulo participa de todas as reuniões do seu Conselho Deliberativo, mesmo quando o governador está presente. De acordo com seu relato, Furtado incorpora as suas sugestões nos tópicos referentes à industrialização, transportes e armazenagem, ressaltando que a experiência baiana não pode servir de referência por estar mais avançada, em termos de planejamento, que os demais estados do Nordeste (Almeida, 1984).

Enfim, um esquema completo de planejamento, enfatizando os recursos a serem mobilizados nas várias esferas de governo e a complementaridade dos programas, os quais aparecem dispostos no espaço. Este último esforço de planejamento integral de Rômulo é fruto de um lento aprendizado, em que a práxis é modulada pela reflexão teórica, enquanto a execução – sobre a qual não tem controle, seja por sua posição tangencial na estrutura de governo, seja por sua saída em junho de 1961 – fica refém da disputa por recursos entre as frações de classe e os segmentos da elite política local.

O Plandeb, rejeitado pela Assembleia Legislativa, onde o governo conta com expressiva maioria, é torpedeado por segmentos expressivos da UDN, que não se opõem ao Estado, mas ao planejamento como método transparente de coordenação e escalonamento de recursos escassos ao longo do tempo (Guimarães, 1982). Segundo Pedrão (2013), o próprio Juracy teria instruído a bancada udenista a não aprovar o Plandeb.

Não obstante, cerca de 80% do documento, elaborado ao final do governo e com as realizações do governo Juracy, consta do plano, como por exemplo o Fundagro, a Coelba, o Banfeb, as obras de saneamento básico, a Tebasa e o Instituto de Pesquisas e de Artesanato (IPTA) (Bahia, 1963).

Em 31 de dezembro de 1959, logo antes do lançamento do Plandeb, Rômulo já havia solicitado exoneração de seu cargo, em virtude de sua “divergência profunda” com Aliomar Baleeiro, que assumira a secretaria da Fazenda do estado. Juracy, por meio de carta, nega o pedido afirmando que “nossa terra necessita de sua experiência, do seu tirocínio, do seu renome, do seu patriotismo” (Magalhães, 1960). No primeiro semestre de 1961, as relações azedam de vez. Segundo Rômulo, havia menos “permeabilidade política” no governo Juracy do que no de Balbino, em virtude da presença avassaladora da UDN e do PSD nos principais postos de governo (Almeida, 1986, p. 97-98, 106-107, 114). A presença de “muita gente de esquerda” na CPE contribuiu para acirrar os seus conflitos com Juracy. A “dinâmica participativa”, marca da CPE no governo anterior, “afrouxou”.

Em síntese, durante a participação de Rômulo Almeida no governo da Bahia, entre 1955 e 1961, são efetivamente lançadas as bases para a diversificação da economia do estado, que culminam com as iniciativas do Centro Industrial de Aratu nos anos 1960, e do Polo Petroquímico de Camaçari nos anos 1970, em alguma medida já antecipadas no Plandeb. Tais projetos contam com inspiração romuliana, até porque ele passa a atuar técnica e politicamente, desde 1966, por meio da Consultoria e Planejamento S. A.

Se o papel de Rômulo é inegável, cabe compreendê-lo no contexto das engrenagens do capitalismo em expansão na Bahia e no Nordeste, quando outros fatores passam a jogar papel decisivo. Durante a montagem do “sistema tripartite” na petroquímica baiana – que envolve Estado, capital estrangeiro e privado nacional –, ele age mais como catalisador de uma dinâmica que ganha vida própria e contribui para a sua completa marginalização durante o governo militar.

Os investimentos programados pelo Plandeb não se fizeram em bloco, mas de maneira espaçada. A expansão industrial baiana assumiu uma “dinâmica exógena e espasmódica” (Guerra; Teixeira, 2000, p. 90-93), ativada pelos investimentos estatais e privados (inclusive transnacionais) no setor de bens intermediários e pelas isenções fiscais concedida via Sudene no âmbito do mecanismo 34/18. O multiplicador dos investimentos

se concentrou nas atividades de comércio, serviços e construção civil, na medida em que não engendrou um setor de bens de produtos industriais finais, pois parte expressiva da produção da indústria petroquímica era consumida fora do estado (Guerra; Teixeira, 2000).

Os governos posteriores permitiram a implantação de segmentos isolados da indústria, levando a um processo de acumulação de capital com baixo potencial de irradiação, apesar de altamente lucrativo para os segmentos que se conectam à nova dinâmica, sendo a Odebrecht o caso mais elucidativo.

Muitos dos técnicos formados por Rômulo trabalham inicialmente para a empresa de consultoria Empreendimentos da Bahia, encarregada do projeto de instalação do Centro Industrial de Aratu, ao qual ele se agrega por curto período (Almeida, 1988). Em seguida, vários deles migram para a iniciativa privada, quando esta passa a orientar os investimentos do estado, e não o contrário, desmontando a tese/convicção de Rômulo, de que poderiam competir com a política clientelista no governo baiano. Associam-se ao projeto modernizador, mas do outro lado do balcão. Enquanto isso, a Clan se firma como consultoria independente, formatando projetos essencialmente para o governo e, em menor medida, para o setor privado (Almeida, 1988).

Enfim, Rômulo, tal como na esfera nacional, ativa as bases para constituição das forças produtivas locais, para depois ser expelido do processo, uma vez criadas as condições para a modernização conservadora a partir do novo pacto regional de elites e classes, consolidado no pós-1964. O planejamento cede espaço à atuação seletiva do Estado – por meio da atuação dos tecnocratas que ocupavam então postos-chave no governo federal, especialmente na Petrobras e no governo estadual. Logra-se, assim, ampliar espacialmente a coalizão entre capital estrangeiro, estatal e privado nacional, especialmente durante a construção do Polo Petroquímico de Camaçari. Na região antes distante e atrasada, surge um lugar dotado de alto potencial de acumulação de capital, que transforma a estrutura de classes e permite a elevação brutal dos níveis de desigualdade.

Apesar de, em geral, se mostrar crítico à dinâmica econômica e social da Bahia, nos anos 1970, depois de sua saída do *front* de batalha, nada indica que Rômulo encarasse o processo como inexorável. Tampouco descarta os avanços em termos de estrutura produtiva e as possibilidades dialéticas embutidas na relação entre o capitalismo e a regulação estatal democrática, tanto em termos regionais como em termos nacionais.

Sobre a soldagem da experiência industrializante baiana ao processo de ampliação das bases de acumulação em escala nacional, esta se resolve nas malhas do Estado, que fusiona os interesses das burguesias industriais sediadas no Centro-Sul e das burguesias locais, que compõem o sistema tripartite da indústria petroquímica, inclusive permitindo uma reciclagem da velha elite comercial e bancária no bojo do processo. Como a Sudene e a Petrobras, sob comando dos tecnocratas da ditadura militar, lideram a trama; o implante capitalista veste um figurino nacionalista e regionalista, mascarando as relações interclassistas, conforme a síntese de Oliveira (2003).

O acordo transregional de classes torna as alianças locais sujeitas a redefinições, pois os governadores interferem no processo de forma subordinada. Nesse sentido, as classes sociais – inclusive a burguesia – não aparecem “completas”, ou seja, não existem sem a mediação do processo de acumulação, que se dá em escala nacional e é pilotado pelo Estado.

Dialogando com Oliveira (2003), o sociólogo Guimarães (1982, p. 13, 18-21) procura destrinchar “a forma concreta das lutas regionais”, não apenas subsumidas ao movimento econômico mais amplo de homogeneização das taxas de lucro pelo país. No seu entender, a Associação Comercial da Bahia e o jornal *A Tarde* cumprem papel decisivo ao realizar o trabalho cotidiano de construção de uma hegemonia burguesa na Bahia, a qual conta com o suporte de uma elite intelectual, externa à burguesia, sob a liderança de Rômulo. Se nosso personagem lança os alicerces de um Estado indutor para o qual convergem os vários interesses de classe, estes se equipam, durante o processo, para imprimir um sentido mais “adequado” ao desenvolvimento das forças produtivas em escala local.

O resultado é a afirmação dos segmentos de classe burgueses, que se projetam por meio do discurso “regionalista”, armados agora para empreender uma negociação com as alavancas do processo de acumulação de capital – Estado e empresas transnacionais – e participar da aliança transregional de classes.

Dois movimentos são importantes nesta história. Primeiro, a participação de Rômulo e dos técnicos da CPE no período que se estende de 1955 a 1966 – ano da criação do Centro Industrial de Aratu –, e que Guimarães classifica como “regional-desenvolvimentista”, na linha da sociologia acadêmica em sua matriz uspiana. Num segundo momento, a expansão industrial adquire vulto e se transfigura, por meio da pressão

local e sob a mediação dos tecnocratas do regime militar, quando se viabiliza o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec).

No nosso entender, esses movimentos não refletem apenas uma continuidade, como sugere Guimarães (1987), mas também uma ruptura. A presença da tecnocracia durante a ditadura militar exige uma nova sistemática de interação entre os poderes central e local, por meio do qual o caudilhismo adere à modernização, uma vez que as reformas das estruturas econômicas e sociais ficam para trás. O polo petroquímico baiano não está na ordem natural das coisas e nem vem de cima para baixo, da União para o estado, como bem aponta o sociólogo. Se ele é operacionalizado pelo poder central (leia-se Petrobras), isso se deve à capacidade de pressão dessa nova burguesia baiana consorciada, que se arvora à condição de sócio menor de uma empreitada rentável econômica e politicamente.

O período iniciado em meados dos anos 1950 encontra-se marcado pela atuação da Petrobras na refinaria de Mataripe, pela chegada da energia em Paulo Afonso e pela construção da Rodovia Rio-Bahia. Com as novas políticas e instituições criadas a partir do governo Balbino, sob a batuta de Rômulo, abrem-se novas perspectivas para a integração da Bahia no cenário econômico nacional.

Mas não se pode supor que a forma como se dá a irrupção do capitalismo na Bahia está dada de antemão. Esta se apresenta como produto e agente das transformações mais amplas vivenciadas pelo país na virada de 1964. Existe uma ruptura, portanto, entre os dois momentos, quando se bifurcam os projetos. O “milagre” industrial baiano dos anos 1970 não se explica sem Rômulo, mas também se faz à sua revelia. Outros personagens entravam em cena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto procurou recuperar a participação de Rômulo Almeida como teórico e prático do planejamento durante a sua passagem pelo governo da Bahia (1955-1961), depois de ter tido papel de destaque no segundo governo Vargas (1951-1954).

Na sua concepção, o processo de industrialização no Brasil se dava por meio de uma “desconcentração concentrada” a ser incentivada pelo Estado por meio de políticas de planejamento regional. Paralelamente, a diversificação produtiva e a universalização das políticas sociais se mostravam vitais nos vários pontos do território nacional, enquanto se alterava a posição do Brasil no sistema internacional.

A ruptura de 1964 interrompe esse processo, na medida em que a “resolução” das suas contradições leva a uma aceleração da acumulação de capital com incremento da desigualdade. Há internalização do subdesenvolvimento, e não a sua superação. Se até 1980, a Bahia avança no processo de expansão industrial, logrando inclusive crescer à frente do país nas primeiras décadas do século XXI, os esforços de planejamento implementados no plano estadual não têm logrado atenuar a desigualdade intrarregional, algo que se verifica também nos demais estados do Nordeste.

Mesmo com a expansão dos programas sociais como o Bolsa Família e a execução de políticas de valorização do salário mínimo durante os anos 2000 – que lograram reduzir a pobreza e a desigualdade na Bahia e na região Nordeste – não se alterou de maneira efetiva o quadro descrito por Furtado (1981, p. 13), pois nesse território seguem transparecendo com “brutal nitidez as malformações maiores de nosso desenvolvimento”.

Na segunda década do século XXI, o estado da Bahia acaba se tornando uma importante fronteira nas exportações minerais e do agronegócio, e recebe investimentos de empresas de fronteira tecnológica no setor industrial, embora com limitados impactos intraestaduais. Obras de infraestrutura acenam para essa nova “integração” internacional, enquanto os mercados regional e nacional mantêm-se subaproveitados. Segmentos estratégicos da indústria, agricultura e serviços – com potencial de agregação de valor no estado e que se beneficiam da vigorosa rede de universidades estaduais e federais – se expandem, mas aquém do potencial em virtude da nova miragem de uma economia “globalizada” e “financeirizada”. O mercado de trabalho urbano segue, neste contexto, marcado pela precarização.

Se o objetivo do planejamento é atuar sobre a realidade econômica e social baiana, transformando-a por meio de políticas públicas, um diagnóstico crítico deve ser viabilizado, imaginando novas formas de expansão regional com inclusão social e ambiental e novas formas de complementaridade intra-estadual e com outros estados e regiões do país. Esse é o desafio que cabe à SEI (e ao governo do estado) – 70 anos depois da CPE –

se partimos do pressuposto de que a redução das desigualdades sociais e econômicas apenas se torna possível por meio de uma inserção mais qualificada do estado e da região no cenário nacional e internacional. Isso envolve a capacidade de articulação da sociedade civil e entre os vários níveis da federação, num contexto de redefinição e reenquadramento das prioridades do desenvolvimento, de modo a que estas não fiquem reféns das demandas e exigências da acumulação de capital no curto prazo.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Manoel Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: Livraria Progresso Editora: Edições CPE, 1958.
- ALMEIDA, Rômulo. [Correspondência]. Destinatário José Maria Alkmin. Salvador, 27 abr. 1956. 1 carta.
- ALMEIDA, Rômulo. [Correspondência]. Destinatário Juscelino Kubitschek. Salvador, 11 jul. 1958. 1 carta.
- ALMEIDA, Rômulo. *Depoimento*: 1984. Rio de Janeiro: Acervo CPDOC, 1984. Áudio disponível no Acervo CPDOC-FGV.
- ALMEIDA, Rômulo. *Depoimento*: 1988. Rio de Janeiro: Acervo CPDOC-FGV: Sercom/Petrobras, 1988.
- ALMEIDA, Rômulo. *O Nordeste no segundo governo Vargas*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1985.
- ALMEIDA, Rômulo. *Pastas rosas de Rômulo Almeida*. Salvador: Seplan, 2012.
- ALMEIDA, Rômulo. *Prefácio às Pastas cor-de-rosa*. Salvador: IRAE, 1982. Mimeografado.
- ALMEIDA, Rômulo. *Rômulo: voltado para o futuro*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1986.
- BAHIA. *Plano de Desenvolvimento da Bahia*: 1960-1963: parte geral. Salvador: CPE, 1960a. v. 1.
- BAHIA. *Plano de Desenvolvimento da Bahia*: 1960-1963: parte setorial. Salvador: CPE, 1960b. v. 2.
- BAHIA. *Prestando contas ao povo*: Governador General Juracy Montenegro Magalhães, 1959-1963. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1963.
- BAHIA. *Situação e problemas da Bahia 1955*: recomendações de medidas ao Governo. Salvador: [s. n.], 1955. Mimeografado.
- BALBINO, Antonio. *Participação da Bahia na vida nacional*: ofício dirigido ao Exmo. Sr. Dr. Juscelino Kubitschek, presidente da República, pelo Exmo. Sr. Dr. Antonio Balbino, governador do estado da Bahia. Rio de Janeiro: Acervo CPDOC-FGV, 15 ago. 1956.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida*: projeto, interpretação e utopia. São Paulo: Alameda, 2021.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. Pensando, planejando e executando o desenvolvimento: Rômulo Almeida da Bahia para a Nação e de volta para a Bahia. *Revista Desenbahia*, Salvador, v. 11, n. 20, p. 199-231, set. 2014.
- CASTRO, Marcial Humberto Saavedra. *Rômulo Almeida e a problemática do planejamento*: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961). 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, v. 1, n. 1, p. 12-19, dez. 1981.

GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma industrialização exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *A formação e a crise da hegemonia burguesa na Bahia (1930-1964)*. 1982. 151 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1982.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Estrutura e formação das classes sociais na Bahia. *Novos Estudos Cebrap*, v. 2, n. 18, p. 57-69, set. 1987.

GUIMARÃES, Ary. *Um sistema para o desenvolvimento (governo baiano e industrialização)*. Salvador: ICS/UFBA, 1966.

JOSÉ, Emiliano. *Waldir Pires: biografia*. Rio de Janeiro: Versal, 2018. v. 1.

MAGALHÃES, Juracy. [*Correspondência*]. Destinatário: Rômulo Almeida. Salvador, 13 jan. 1960. 1 carta.

OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido: classe e identidade de classe na Bahia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEDRÃO, Fernando. Introdução: Rômulo Almeida, o homem e sua época. In: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. *Rômulo: desenvolvimento regional e industrialização*. Salvador: FIEB, 2013. (Série FIEB documentos históricos, 2).

SOUZA, Aristeu; ASSIS, José Carlos de. *A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida*. Rio de Janeiro: A. Souza, 2006.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. O Plandeb. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, ano 11, n. 20, p. 15-29, jul./dez. 2009.

TAVARES, Luís Henrique Dias. *História da Bahia*. 11. ed. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2008.

As utopias planejadoras de Celso Furtado e Rômulo Almeida: sentidos, limites e descaminhos das reformas desenvolvimentistas no Nordeste e na Bahia

Francisco Baqueiro Vidal*

Tinha razão Francisco de Oliveira ao afirmar que, ao menos em certas ocasiões, era necessário proceder a uma “celebração da derrota”¹. Bem entendido, se determinadas propostas de reformas² estruturais – econômicas, sociais, políticas, institucionais – no âmbito da periferia do capitalismo se revelam ousadas, inclusive, e principalmente, por ferirem interesses e privilégios de grupos sociais muito bem estabelecidos e consolidados em suas posições dominantes, preches de privilégios, remontar à crônica da sua derrocada carrega consigo a virtude e o poder de desnudar a falsidade das “soluções” engendradas pela conhecida modernização conservadora, contribuindo, portanto, para revelar as mistificações e falácias tão características de certo desenvolvimentismo desacompanhado do verdadeiro desenvolvimento, para recorrer à típica acepção furtadiana³, ou, ainda, do cognominado desenvolvimento do subdesenvolvimento, nos termos de Frank (1991).

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo da Bahia. Instrutor da Universidade Corporativa do Serviço Público do Estado da Bahia (UCS), unidade vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan), ministrando cursos nas áreas de planejamento governamental e políticas públicas. Pertenceu aos quadros técnicos efetivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Exerce atualmente suas funções na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), desenvolvendo análises socioeconômicas. <https://orcid.org/0009-0007-4782-7899>. franciscovidal@sei.ba.gov.br. O autor agradece a Patricia Chame Dias, coorganizadora da obra na qual se insere este capítulo, pelo incentivo constante, e a equipe da Biblioteca Rômulo Almeida da SEI, cujo rico acervo permitiu o aprofundamento de importantes pontos deste trabalho, pelo valioso auxílio.

¹ O contexto específico que dá lugar a essa afirmação de Oliveira (2003a, p. 107) é o das comemorações em torno dos 40 anos de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ocasião em que também se revisita o pensamento de Celso Furtado, idealizador dessa instituição de planejamento regional. Como se sabe, após verdadeira batalha política e parlamentar pela criação da Sudene, durante o ano de 1959, o Presidente Juscelino Kubitschek nomeia, no início de 1960, Celso Furtado como seu primeiro Superintendente, cabendo a Francisco de Oliveira ser o seu substituto direto, a partir de meados desse mesmo ano.

² Por certo, o vocábulo *reforma* foi, como muitos outros termos, objeto de controvérsia ideológica durante o século XX. Dardot *et al.* (2021) relatam que, sintomaticamente, desde os primórdios do neoliberalismo, nos anos 1930, seus teóricos principais, das mais diversas correntes, já propugnavam pela aplicação de determinadas reformas que, nas sociedades do capitalismo, fossem capazes de restabelecer o primado absoluto da concorrência enquanto eixo estruturador dessas mesmas formações sociais. Não obstante, os rumos concretos da história no século passado, com intensificação das lutas sociais, ascensão das massas à política, afirmação de regimes socialistas diante da derrota do nazifascismo e crescente intervencionismo estatal no âmago do sistema capitalista levaram a que o termo *reforma* fosse entendido, prevalentemente, como um tipo peculiar de regulação que, sem descuidar dos requisitos necessários ao crescimento econômico e à prosperidade geral da sociedade, atuava igualmente em prol de algum grau de justiça social e, portanto, como fator limitador do conhecido “moinho satânico”, interpondo limites aos apetites vorazes do mercado autorregulado, na seminal contribuição de Polanyi (2000). Entretanto, Fiori (1997, p. 205) denuncia que, já a partir de meados dos anos 1970, com a ascensão irrefreada do neoliberalismo, acompanhada da então muito festejada globalização, o vocábulo, em seu sentido dominante, passa a sofrer um processo de subversão: *reforma*, a partir desse contexto radicalmente alterado, passa a designar, tanto nas sociedades avançadas do capitalismo quanto nas periféricas, e sobretudo nestas últimas, leis, emendas à Constituição, novos arranjos institucionais e organizativos, enfim, uma reorientação profunda da atuação do Estado na economia e sociedade, agora visando favorecer os interesses dos principais agentes de mercado e disciplinar a força de trabalho, sob a dupla égide da promoção da competição generalizada e da retirada crescente de mecanismos de proteção social. Neste trabalho, ao termo reforma se atribui o seu sentido clássico, que vigorou de forma dominante durante a maior parte do século XX.

³ Para um belo e seguro passeio pela trajetória da categoria *desenvolvimento* na vasta obra de Celso Furtado, comportando complexas e variadas noções, ver, neste livro, o capítulo de Fernanda Graziella Cardoso.

Uma espécie de hagiografia com tendência à heroicização tem sido costumeira, no âmbito das instituições oficiais, quando se trata de personagens que lideraram cruciais intervenções e que, por isso mesmo, na qualidade de protagonistas e comumente em contextos de intenso debate, contribuíram igualmente para o desenvolvimento da própria sociedade. Contudo, talvez isso fale mais das próprias instituições na atualidade do que dos personagens históricos em si, o que equivale a afirmar que, consciente ou inconscientemente, ergue-se um véu que termina por obscurecer um exame judicioso de seus percursos intelectuais e suas realizações concretas, bem como por embaraçar uma séria discussão sobre a virtual perenidade de seus pensamentos⁴. Melhor contextualizando, e bem feitas as contas para o caso brasileiro, relativamente pródigo em interrupções autoritárias em sua ainda frágil democracia, para alguns desses personagens históricos esse tipo de relato assim mesmo só se torna possível a partir do momento em que seus nomes são retirados do índice, por assim dizer, uma vez que habitaram também o rol de *personae non gratae*, e até malditas, dos detentores do poder de plantão.

Com efeito, este foi o caso preciso de figuras ímpares como Celso Furtado e Rômulo Almeida, a partir do golpe de Estado que instaurou, no país, o regime autoritário militar-civil, em 1964⁵. Durante anos, muitos de seus trabalhos e posicionamentos técnicos e políticos foram oficial e extraoficialmente rotulados como superados, desprovidos de maior cientificidade, atitude por vezes transplantada para a seara da ciência econômica

⁴ Em outras palavras, seria o caso de se proceder a uma profunda autorreflexão no âmbito das próprias instituições oficiais. No caso da Sudene, questionar o que de fato resta do pensamento de Celso Furtado na sua atual concepção de atuação. E, no tocante às instituições públicas baianas formalmente voltadas à promoção do desenvolvimento, investigar a virtual presença do pensamento de Rômulo Almeida em suas ações efetivas.

⁵ Celso Furtado figurou na primeira leva de cassados pelo regime autoritário, em abril de 1964, por intermédio da promulgação do Ato Institucional nº 1. Em suas memórias, revelou que a acusação de ser um “comunista” infiltrado nos quadros governamentais já era sua velha conhecida, desde os anos 1950, nos embates internos ao governo federal, e como rebatimento, para a periferia, da confrontação ideológica travada durante a Guerra Fria. Tanto quanto ter a sua utopia para o Nordeste e o Brasil desfeita num golpe de força, sua perplexidade dizia respeito ao fato de ter sido proibido de lidar com a coisa pública, fruto da cassação, por um período de dez anos, fato que jamais perdoou aos novos dirigentes do poder. Nesse sentido, foi levado pelas circunstâncias ao exílio, buscando trabalhos no exterior para sobreviver, o que lhe possibilitou, por outro lado, instalar-se em importantes centros acadêmicos estrangeiros e consolidar-se como um teórico brilhante das categorias do *desenvolvimento* e do *subdesenvolvimento* (Furtado, 1989, 1991). Quanto a Rômulo Almeida, embora não tenha sido cassado, foi considerado *persona non grata* do regime autoritário, na medida em que se identificava claramente com um nacionalismo progressista, de tons à esquerda, e ainda pelas suas óbvias vinculações com a figura do Presidente Getúlio Vargas, durante o mandato democrático de 1951 a 1954, quando esteve à frente da Assessoria Econômica da Presidência da República, responsável pela elaboração de cruciais projetos de desenvolvimento e pela articulação de futuras instituições estatais que, em combinação e a seguir, lastreariam o impulso desenvolvimentista do país. Suas reiteradas posições a favor de um desenvolvimento mais autônomo para o Brasil, com justiça social, projeto a ser dirigido pelo Estado, tornavam-no indesejado em posições de comando no setor público, uma vez que os novos detentores do poder, bem como seus áulicos tecnocratas da gestão econômica, encontravam-se então embevecidos com as possibilidades fantásticas de um outro tipo de desenvolvimento, com crescimento econômico acelerado e forte acumulação de capital, mas fortemente dependente e associado ao grande capital estrangeiro, principalmente o norte-americano, e despedido de maiores preocupações sociais. Desse modo, foi compelido igualmente pelas circunstâncias a refugiar-se no âmbito privado, uma espécie de autoexílio, fundando a Clan Consultoria e Planejamento S.A., e trabalhando com importantes projetos de investimentos, para o setor privado e mesmo para o governo baiano, até que, na segunda metade dos anos 1970, por mesquinhas motivações políticas, a empresa foi estragada financeiramente pelo governo estadual, por intermédio do rompimento unilateral de contratos, apesar da valiosa contribuição que Rômulo e sua equipe de profissionais associados haviam dado até então ao desenvolvimento da Bahia (Souza; Assis, 2006, p. 371-382).

no Brasil⁶, cujo *mainstream*, em suas conjugadas vertentes neoclássica e neoliberal⁷, desde cedo se mostrou alinhado aos interesses dominantes ora da estabilização monetária a todo custo, ora do crescimento econômico acelerado, porém, em ambas as situações, sem efetivos comprometimentos com a promoção de justiça social. Tratava-se, afinal de contas, de um rol de tecnocratas e intelectuais apartados em maior ou menor medida de um projeto de desenvolvimento que extrapolasse o mero crescimento econômico. Este, como se sabe, deixado à sua livre atuação, para além da acumulação de capital, termina por engendrar, no mais das vezes, e sobretudo nas economias e sociedades periféricas, concentração de renda e riqueza e, consequentemente, ampliação das desigualdades sociais e espaciais.

Em todo caso, no tocante à já citada tendência heroicizante, há, felizmente, e já há algum tempo, principalmente no âmbito acadêmico, mas também fora dele, bons antídotos, expressos em trabalhos que sopesam aspectos como a originalidade das elaborações, os contextos em que estas foram formuladas, as aplicabilidades, no caso de transposições da teoria à ação pública, e os limites de toda ordem, inclusive teóricos, assim como as necessárias atualizações⁸. Em outros termos, a ideia aqui presente é que uma avaliação criteriosa da magnitude das contribuições de personagens da estatura de Celso Furtado e Rômulo Almeida não se pode descolar do contexto histórico em que se moveram tais vultos, assim como das conjunturas específicas enfrentadas por ambos, das forças sociais que mobilizaram e das quais foram legítimos representantes, inclusive na dupla

⁶ Tomando-se o caso de Celso Furtado, indiscutivelmente um notável teórico das ciências sociais *latu sensu*, Earp (2009, p. 279-280) descreve e analisa a lenta e difícil penetração da obra máxima desse autor, *Formação econômica do Brasil*, na universidade brasileira, durante a segunda metade dos anos 1960 e a primeira metade dos anos 1970. Para alguns centros acadêmicos, conforme o grau de repressão de então do regime autoritário, trabalhar esse texto se revelava algo passível de punição. E mesmo nos cursos de economia, de modo geral, predominava o enfoque desse livro por uma ótica descritiva da história econômica, obscurecendo-se sua contribuição seminal ao desvelamento da dinâmica das estruturas que haviam conformado a formação nacional ao longo de séculos.

⁷ Isso foi particularmente verdadeiro no caso de Celso Furtado, cujas formulações teóricas, embora contidas no grande arco do keynesianismo, pertenciam igualmente à matriz cepalina original, o que sempre se constituiu em grave pecado para o *mainstream* da ciência econômica formalmente estabelecida no país, vide as reiteradas diatribes de Eugênio Gudin, decano dos economistas brasileiros e antecipador, entre nós, das tendências neoliberais (Bielschowsky, 2001, p. 92-93; Cruz, 1995, p. 33-41), contra as noções cepalinas de desenvolvimento, e igualmente inimigo acerbo de uma industrialização planejada e levada a cabo pelo Estado brasileiro (Bielschowsky, 1996, p. 40-60). Num outro exemplo sintomático, Roberto Campos, à época do regime autoritário um prestigiadíssimo tecnocrata, recém-saído do comando do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, que encabeçava a ação econômica do governo federal, ao prefaciá-la obra de Tamer (1968), listava os “vícios” que teriam caracterizado as ações da Sudene em seus anos iniciais, ou seja, dessa instituição de planejamento regional sob a indiscutível liderança de Furtado: ênfase estatizante, preconceito ideológico, preconceito nacionalista e obsessão industrializante. De quebra, ainda se dava o direito de arguir que a fórmula da Sudene, no que havia de êxito, teria sido muito mais uma idealização do Conselho de Desenvolvimento, órgão central encarregado de tocar o arrojado Plano de Metas de Kubitschek, do que dos planos de Furtado. Desnecessário afirmar que tais afirmações e acusações eram feitas com a coragem própria à certeza de que, no contexto do autoritarismo reinante, não haveria maior chance de uma resposta à altura, nem da parte de Furtado, então exilado, nem da parte dos adeptos de suas teorizações.

⁸ Ver, entre outros, Barbosa (2021), Brandão (2020a), Cardoso (2012), Carvalho (2020) e Oliveira (2003a), além do vigoroso trabalho de Mallorquin (2005).

condição de intelectuais orgânicos do Estado, em dados momentos⁹, e dos interesses materiais contrariados e atingidos, os quais, por sua vez, deram início a uma reação articulada para sustar as intervenções reformistas, bloqueando a intencionalidade do processo de superação do subdesenvolvimento por intermédio da conquista *manu militari* do Estado, seguida de profunda reorientação de suas relações com a economia e sociedade nacionais, sob a égide de um modelo autoritário, burocrático e centralizador que privilegiou os imperativos da acumulação de capital, vindo o social, quando muito, a reboque do crescimento econômico.

Desse modo, este trabalho pretende, a título de contribuição teórica e sem qualquer pretensão de esgotar o tema, analisar os sentidos e orientações das intervenções planejadas pensadas para a transformação do Nordeste e da Bahia, especialmente durante os anos 1950 e 1960, bem como os limites atingidos por aquelas no contexto histórico em que operavam, e os constrangimentos a que foram submetidas desde antes da ruptura do regime democrático em 1964, que viria a consagrar outro modelo de desenvolvimento para o país como um todo e, igualmente, para suas regiões e unidades subnacionais. Como o próprio título do trabalho indica, os protagonistas históricos em que se constituíram, efetivamente, Celso Furtado e Rômulo Almeida despontam aqui como figuras de relevo. Afinal, suas respectivas e convergentes utopias, vale dizer, suas visões sobre o futuro¹⁰ de um país em que a economia e a sociedade se revelariam, ao fim de dado processo histórico, mais prósperas, integradas, homogêneas e solidárias, lograram tornar-se diretrizes centrais da ação planejadora do Estado, ao menos em específicas conjunturas. Tratavam-se, pois, nesse sentido, de utopias planejadoras.

Busca-se ainda, em alguma medida, recompor o arco de forças sociais que compunham esse movimento intervencionista e reformista em prol do combate ao subdesenvolvimento, regional e estadual, além do nacional, bem como analisar os interesses concretos dos grupos sociais diretamente atingidos por tal movimento, e finalmente o posterior malogro das reformas desenvolvimentistas pensadas e dirigidas por Celso Furtado e

⁹ Isso foi particularmente verdadeiro para boa parte da trajetória de Rômulo Almeida, como acentua o trabalho de Barbosa (2021), e um pouco menos, temporalmente, para Celso Furtado. No caso deste último, em que pesem suas interfaces desde cedo com o pensamento acadêmico, não é menos verdadeiro que, durante certo período, liderou a ação do Estado no Nordeste, buscando imprimir-lhe uma racionalidade global.

¹⁰ Por óbvio, aqui não se faz qualquer menção à expressão “visão de futuro”, instrumentalizada de acordo com determinado planejamento estratégico de matriz corporativa privada, conforme modelos que têm as suas origens nos anos 1960, em especial nos Estados Unidos, na esteira do planejamento estratégico e da ação estratégica das grandes corporações norte-americanas, teorizados desde então pela *Business Administration*, e que hoje proliferam em boa parte do setor público, não apenas o brasileiro, com aplicação indiscriminada. Em última análise, no que se refere ao alastramento contemporâneo desses modelos em múltiplos aparelhos estatais, tal fenômeno corresponde à denominada corporatização do Estado, nos termos de Harvey (2008, p. 140). Ainda em relação ao planejamento estratégico e à ação estratégica de base corporativa privada, convém ressaltar que nenhuma correspondência guardam com a reconhecida abordagem de Matus (1996).

Rômulo Almeida. Malogro esse que, necessariamente relativizado, tem o dom de revelar tanto as realizações efetivas daquelas reformas, como a frustração das profundas transformações estruturais projetadas por esses dois protagonistas do desenvolvimentismo, certamente na magnitude pensada por ambos.

O critério adotado, antes que temporal, é escalar: da maior para a menor escala subnacional. Inicialmente, empreende-se uma abordagem sobre a emergência da questão regional por excelência do Brasil, a questão nordestina, e como essa problemática foi pensada em termos de tratamento por parte da ação planejadora do Estado, não tanto no sentido de uma natural ou esperada evolução das tradicionais intervenções estatais executadas na região por décadas, mas de verdadeira quebra de paradigmas em relação às mesmas. Em seguida, e retroagindo alguns poucos anos, analisa-se o caso da Bahia e de como se chegou a determinado arranjo político e institucional para o enfrentamento do subdesenvolvimento estadual, alcunhado àquela época como o “enigma baiano”, arranjo aquele que já sinalizava para o abandono deliberado de práticas arcaicas, vale dizer, para um processo ampliado de racionalização da ação estatal. Esta representaria, afinal de contas, uma forma de neutralização de determinados interesses de grupos sociais historicamente alojados no Estado, os quais, de formas diversas e com doses variadas de patrimonialismo, tinham na perpetuação das políticas de clientela e do próprio subdesenvolvimento estadual uma forma costumeira de extração de parcela significativa do fundo público. Finaliza-se o trabalho com a análise da ruptura das referidas reformas desenvolvimentistas e dos significados históricos desses eventos, tanto para o Nordeste como para a Bahia.

EMERGÊNCIA DA QUESTÃO REGIONAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E PRIMEIRAS ALTERAÇÕES NO QUADRO GERAL

De início, se se associa à questão nordestina enquanto fenômeno de destaque uma noção geral de que o Nordeste vinha sofrendo, já há longo período, um processo anômalo, uma possível conclusão seria a de que aquela não nasceu exatamente em meados do século XX, na esteira dos avanços alcançados pelas teorias do desenvolvimento¹¹, pela afirmação das técnicas de planificação da economia e pela ascensão da ideologia desenvolvimentista. Afinal, anteriormente à tomada de consciência da existência de disparidades regionais de níveis de desenvolvimento e das implicações delas decorrentes, bem como da necessidade da adoção

¹¹ Para uma análise dos diferentes pensamentos dos autores considerados pioneiros do desenvolvimento econômico, responsáveis por configurar o que se poderia definir como a Era do Desenvolvimento, ver, especialmente, Cardoso (2012, 2018).

de uma intervenção de natureza planejada para tratar dessa problemática, certa questão regional brasileira podia ser resumida à identificação do Nordeste como típica “região-problema”. Tal identificação implicava afirmar, de um lado, que a economia nordestina, apesar de já mostrar à época claros sinais de baixo dinamismo, não se constituía necessariamente em obstáculo – quando muito, seria um ônus – ao processo de expansão do capitalismo nacional; e, do outro, que as medidas governamentais pensadas como cabíveis seriam tão somente “compensatórias”, vale dizer, pouco além do âmbito do conhecido assistencialismo. Em última análise, a caracterização dessa região como problemática recaía sobre o fenômeno das secas periódicas, incidentes sobre parcela majoritária da sua hinterlândia semiárida, o que equivalia a realçar suas danosas consequências econômicas e sociais enquanto fatores principais do atraso econômico e social da região em sua totalidade.

Nessa linha de raciocínio, o diagnóstico básico dava conta de uma insuficiência relativa de recursos naturais, sobretudo a água, na raiz do problema. Daí até se chegar à chamada solução hidráulica, quer dizer, à ideia de um aumento sistemático da capacidade de armazenamento de água, ou açudagem, foi razoavelmente lógico. No âmbito do governo central, as políticas públicas e ações governamentais mais diretamente ligadas a essa estratégia começaram a se cristalizar quando da criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), em 1909¹², órgão originalmente de caráter transitório, mas posteriormente efetivado e transformado no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945¹³.

Desse modo, o período que vai de 1909 até 1950, aproximadamente, corresponde ao auge das políticas e ações governamentais voltadas para a açudagem e as medidas assistencialistas, confundindo-se com o próprio apogeu da atuação do DNOCS, seu principal órgão executor. Da perspectiva das relações que, no capitalismo, se estabelecem entre o Estado, a economia e a sociedade em seus diferentes estágios históricos

¹² O clássico estudo de Carvalho (1988, p. 205) vai às antigas raízes dessas práticas governamentais de apoio à açudagem e revela que, embora de menor vulto, no caso do governo provincial do Ceará, em 1832, este já oferecia os conhecidos “prêmios”, que correspondiam a uma cobertura de fundos públicos para parcelas dos gastos privados, transferidos aos particulares que construíssem açudes em suas propriedades.

¹³ Anteriormente, em 1919, quando da sua transformação em órgão efetivo, sua designação já havia mudado para Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs). Nesse ínterim, antes da sua conversão final no DNOCS, a Constituição de 1934 criara um fundo público permanente para a defesa contra os efeitos das secas, realçando não apenas a criação da infraestrutura física adequada à implementação da política de retenção de águas, como, igualmente, o caráter assistencialista das medidas governamentais quando da irrupção das calamidades climáticas. Tal fundo teve existência atribulada: rapidamente eliminado pela Constituição de 1937, retornou como dispositivo constitucional na Carta de 1946, embora com percentuais reduzidos, sendo posteriormente suprimido em definitivo pelo texto constitucional de 1967. Independentemente de suas marchas e contramarchas, esse mecanismo se destinava a reforçar as tradicionais ações governamentais para o Nordeste, nele executadas durante muitos anos.

e em determinadas configurações socioespaciais, e de acordo com uma literatura crítica, caberia perguntar a que interesses concretos atendiam, predominantemente, tais políticas públicas. A seminal incursão de Oliveira (1993) aponta para uma resposta taxativa: sem se levar em conta a estrutura de classes nordestina para esse período, em particular a prevalência das oligarquias agrárias nessa mesma estrutura, e ainda mais o papel da chamada oligarquia algodoeiro-pecuária, que tinha na vasta porção semiárida nordestina seu locus de dominação, não se pode compreender devidamente a ação do Estado brasileiro para o Nordeste nessa quadra histórica. Afinal, esse grupo oligárquico específico havia se constituído num poder hegemônico na região durante a segunda metade do século XIX, no auge das exportações brasileiras de algodão, ao mesmo tempo em que o empreendimento açucareiro nordestino e os agentes econômicos a ele associados, igualmente de matriz oligárquica, enfrentavam um duplo movimento funesto: perda de mercados externos e baixa nos preços internacionais.

A chamada República Velha, que vigorou de 1889 a 1930, ao exacerbar o poder das oligarquias, antes provinciais e depois estaduais – a do café, principalmente, atuando as demais como subsidiárias ou consorciadas desse arranjo político –, estabeleceu, igualmente, as condições para a subordinação das economias regionais, relativamente autárquicas umas em relação às outras desde etapas anteriores do capitalismo no Brasil, ao mecanismo de circulação internacional de mercadorias, comandado inicialmente pelos capitais ingleses e, posteriormente, pelos estadunidenses (Oliveira, 1984, 1993). Todavia, a vitória da Revolução de 1930, na esteira da crise terminal do regime oligárquico brasileiro, veio a configurar um novo padrão de Estado, o moderno Estado burguês, e seguramente capitalista¹⁴, nos termos de Draibe (2004) e Ianni (1986), em que já se delineava certo processo deliberado de industrialização, tendente a afastar o país, ainda que de forma muito moderada e paulatina, isto é, com avanços e recuos, da rigidez da clássica divisão internacional do trabalho.

¹⁴ “Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim, sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em ‘interesses nacionais’ e constituindo-se na substância das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade” (Draibe, 2004, p. 76).

É bem verdade que, no plano nacional, o deslocamento espacial do principal eixo econômico para o Centro-Sul¹⁵ – São Paulo à frente – já havia ocorrido quando do “ciclo do café”, antes mesmo, portanto, de um processo de industrialização comandado pelo moderno Estado capitalista. Desse modo, e de acordo com a própria lógica polarizadora do capitalismo, as ações pró-industrialização desse novo Estado concentravam-se na região mais dinâmica, dando conta muito mais da natureza e da dinâmica da nova etapa do capitalismo no Brasil do que da pura e simples discriminação regionalista, velho cântico de lamento entoado pelas oligarquias regionais subordinadas ou associadas, por sinal¹⁶. Portanto, se, por um lado, tal etapa ampliava efetivamente as desigualdades regionais, por outro, a atuação das próprias classes e frações de classes hegemônicas nordestinas reforçava tal tendência, pois, para elas, tratava-se acima de tudo de defender as suas posições, mesmo que relativamente declinantes no tempo¹⁷. Ao fim e ao cabo desse lento processo de “erosão” das condições socioeconômicas regionais, e já no limiar dos anos 1950, em que despontava o Nordeste como uma das regiões mais pobres do hemisfério ocidental, com sofríveis indicadores sociais e econômicos, esse “duplo movimento” no espaço nacional, contraditório tão somente na aparência, é assim captado por Carvalho (1987, p. 47):

Em suma, é amplamente reconhecido que, até os anos 1950, tinha-se no Nordeste a presença de um Estado imobilista, capturado pelas oligarquias regionais, que utilizavam os fundos públicos para a sustentação dos seus interesses econômicos e para a consolidação do seu poder político, viabilizando um sistema arcaico de produção e de dominação. As concepções sobre o Nordeste ‘das secas’ e sobre as suas precárias condições naturais, reduzindo a fatores dessa ordem os grandes problemas da região e justificando ideologicamente as formas prevalecentes de intervenção governamental, tinham um papel da maior importância na preservação desse sistema.

¹⁵ Ressalte-se que, no que se refere às divisões regionais oficiais do Brasil, chanceladas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), jamais existiu uma macrorregião assim denominada. Sua construção teórica correspondeu a certo artifício analítico, que buscava retratar o que ocorria no país, mormente na etapa de concentração espacial das atividades industriais e do próprio crescimento econômico delas resultante. Sucessivas referências a uma suposta Região Centro-Sul tornaram-se, pois, frequentes numa literatura que abordava o fenômeno. Nos correlatos trabalhos de Celso Furtado sobre a problemática nordestina pela perspectiva do subdesenvolvimento, o Centro-Sul surgia como uma grande área composta pelos estados litorâneos do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul, e mais Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, enquanto que o Nordeste compreendia os estados litorâneos do Piauí à Bahia, muito embora a divisão regional oficial então vigente, datada de 1945, determinava que o Nordeste era composto tão só pelos estados litorâneos do Maranhão até Alagoas, enquanto que Sergipe e Bahia pertenciam à Região Leste. Ademais, Maranhão e Piauí, ainda não tão “nordestinos” assim, compunham uma sub-região específica, o Meio-Norte. Em resumo e em essência, o Centro-Sul correspondia ao núcleo espacial dominante da industrialização e da expansão de capitais no Brasil, capitaneado por São Paulo e Rio de Janeiro, e estes, por sua vez, secundados por Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

¹⁶ Trata-se, afinal de contas, de um recurso ideológico de reconhecida eficácia, com o fito de obscurecer os conflitos realmente existentes na sociedade e, conseqüentemente, sob a liderança dos grupos dirigentes, promover certo grau de coesão social. A abordagem de Oliveira (1993, p. 33-35), escrita e publicada inicialmente nos anos 1970, tendo como base a matriz socioeconômica nordestina e dando conta de que a aplicação desse artifício ideológico concorre para consagrar o “fechamento político” do circuito regional da dominação de classe, guarda grande originalidade no tratamento da questão regional, o que leva Bezzi (2004, p. 187-190) a declarar que, pela perspectiva da geografia crítica, contribui para novamente fecundar o conceito de região.

¹⁷ Em relação à oligarquia algodoeira nordestina, convém lembrar Cano (1981), que salienta que, após a Grande Depressão iniciada em 1929, nos Estados Unidos, que abalou gravemente as economias mundiais, parte considerável dos capitais paulistas resolveu diversificar suas atividades no mesmo estado, migrando, entre outros ramos, para a produção de algodão, visando alimentar sua própria indústria têxtil então em ascensão. O grande incremento que a partir daí se verificou na produção paulista de algodão, em bases capitalistas mais modernas, teve o efeito de deslocar sua congênera nordestina para um plano secundário no mercado nacional.

Ocorria, assim, durante a primeira metade do século XX, em abandono da antiga “constelação” de economias estaduais relativamente isoladas umas das outras, uma primeira integração mais incisiva da economia nacional, pela via da articulação comercial, vale dizer, pela circulação de mercadorias. Um novo estágio da sua integração, desta feita pela via da produção de mercadorias, na reconhecida abordagem de Guimarães Neto (1989), somente se efetivaria décadas mais tarde. Isso ajuda a explicar a larga sobrevida que obtiveram determinados grupos oligárquicos regionais, fazendo com que se perpetuassem, no espaço nordestino, relações de produção e dominação extremamente arcaicas, com destaque para uma estrutura agrária explicitamente anacrônica, perpassada pelo latifúndio de baixa produtividade e ainda acompanhada de um complexo de minifúndios incapazes de levar a cabo uma produção autossustentada de alimentos, e tudo isso num momento em que a economia e a sociedade do Centro-Sul, nos marcos de crescente acumulação de capital, passavam já por importantes mudanças.

Em outras palavras, esses diversos grupos oligárquicos, historicamente sobrerrepresentados no parlamento nacional, tinham na perpetuação daquele modelo de Estado na região seu principal instrumento para continuar extraindo parte expressiva do excedente social que alimentava o fundo público, ou o que disso restava, após a manifestação de “apetite” dos nascentes capitais industriais no país. Sua ação política se orientava, principalmente, para a captura dos órgãos estatais federais na região e dos seus respectivos orçamentos, destacando-se os casos do DNOCS¹⁸, pela oligarquia algodoeiro-pecuária¹⁹, e mesmo do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pela igualmente decadente oligarquia açucareira²⁰. Em suma, retrospectivamente, e de acordo com a

¹⁸ Ainda que seja consensual, entre estudiosos do tema, a visão da apropriação da direção desses organismos regionais por grupos oligárquicos, convém salientar que o próprio DNOCS contava com valorosos quadros, a exemplo de José Guimarães Duque, notável conhecedor da ecologia do trópico semiárido.

¹⁹ Com riqueza analítica, a captura do fundo público pelas oligarquias agrárias do semiárido nordestino é feita por Carvalho (1988, p. 211) e Oliveira (1993, p. 54-55). Destaquem-se aqui seus mecanismos mais usuais: uma clara inclinação pela construção de açudes, barragens e outras modalidades de represa-mento de águas em propriedades privadas, especialmente naquelas de médio e grande portes; a perpetuação dos conhecidos “prêmios”, que eram pagos aos proprietários por obras de açudagem, efetivas em alguns casos e fictícias, em outros; a utilização da força de trabalho alistada nas frentes de serviço para fins privados, seja nas respectivas obras para retenção de águas, seja na realização de outras benfeitorias; a compra, por antecipação de crédito, de mantimentos destinados aos flagelados junto aos grandes comerciantes locais, em geral, os próprios grandes fazendeiros, por preços sobrevalorizados; o alistamento prioritário, nas frentes de serviço, dos eleitores fiéis aos chefes políticos locais. Na opinião pública nacional, o fenômeno ganhou imenso destaque nos anos 1950, mais precisamente a partir da severa estiagem global de 1958, dando lugar a que o célebre jornalista Antônio Callado, do jornal carioca *Correio da Manhã*, em visita aos locais afetados pelo evento climático e diante da comprovação efetiva de malversações de recursos públicos, viesse a cunhar as expressões siamesas de “indústria da seca” e “industriais da seca”, por referência óbvia ao *modus operandi* dos grupos oligárquicos que mais se beneficiavam daquela injeção temporária de vultosos fundos de cunho assistencialista, que, por sua vez, longe estavam de atender aos reais desassistidos. Para captar a resiliência de algumas dessas práticas até a entrada dos anos 1980, ver Bursztyn (2008, p. 100-104). Numa visão mais panorâmica, para compreender o sentido geral da política de açudagem, isto é, da sua apropriação para fins privados de poucas pessoas, relativamente, da própria atuação do DNOCS e da ação de captura deste órgão pela oligarquia agrária, ver, subsidiariamente, Carvalho (1987), Cohn (1978) e Vidal (2003).

²⁰ No caso da oligarquia açucareira, tendo sido esta deslocada de suas posições nos mercados interno e externo, devido ao incremento da produção açucareira de São Paulo, dentro da mesma lógica de diversificação de capitais daquele estado no pós-Crise de 1929, a captura do IAA, com seus sistemas de quotas de produção e preços mínimos regionalizados (Oliveira, 1993, p. 68-70), tornou-se fundamental para a estratégia de preservação das posições declinantes e subalternas de um grupo social que, embora com pretensões iniciais a se tornar uma espécie de burguesia agroindustrial na região, uma vez que buscava diversificar suas atividades produtivas também para a indústria têxtil, reverteu em relativamente pouco tempo à condição de mais uma oligarquia regional.

necessária compreensão teórica e empírica entre os fenômenos articulados do desenvolvimento e do subdesenvolvimento²¹, tratava-se, pois, ainda, de uma falsa questão regional, nos termos propostos por este trabalho.

Para além da costumeira atuação do DNOCS, calcada nas obras de açudagem e, complementarmente, na construção de uma rede de estradas não pavimentadas, que atendiam prioritariamente aos interesses de escoamento do algodão, nos períodos “normais”, e de socorro aos flagelados, quando das secas, a criação de novas instituições que, ao menos em tese, representariam outras formas de atuação estatal na região, a exemplo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945, da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)²², em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, não teve o desejável efeito de alterar profundamente as estruturas econômicas e sociais regionais, ainda que, no caso do BNB, tornava-se já visível uma maior compreensão de fundo da problemática nordestina, representando certo avanço político e institucional no tratamento da questão regional. Gestado na Assessoria Econômica da Presidência da República²³ durante o segundo governo Vargas (1951-1954), com firmes indicações de Rômulo Almeida, que então a liderava, e de outros competentes assessores, curiosamente nordestinos, esse importante projeto não conseguiu, todavia, romper integralmente o “cerco” das visões mais tradicionais sobre o Nordeste como “região-problema” em virtude do fenômeno das secas periódicas, e isto também no âmbito do próprio governo federal. Atesta isso

²¹ Na trilha das formulações cepalinas originais, Furtado (1961) enxergou com clareza as vinculações entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, na articulação que se processa entre países centrais, produtores de manufaturados e, desse modo, detentores de maior progresso técnico, e países especializados em produtos primários, no âmbito da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, o subdesenvolvimento corresponde a uma conformação única e estrutural, uma malformação, por assim dizer, tendente a reiterar a própria condição de dependência dos espaços periféricos relativamente aos espaços centrais do capitalismo, de onde comumente emana o progresso técnico. Para o autor, “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade” (Furtado, 1961, p. 180-181). E ainda: “Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento” (Furtado, 1961, p. 193). Partindo de outra matriz teórica, Frank (1991, p. 17) chegou a resultado semelhante e, já no início da sua obra, advertia: “A noção de subdesenvolvimento não se esgota na simples ideia de falta de desenvolvimento. Antes de existir desenvolvimento, não existia subdesenvolvimento. Esta relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento não é apenas comparativa, no sentido de que alguns países são mais desenvolvidos ou subdesenvolvidos que outros, resulta antes de um processo histórico comum de vários séculos e da influência recíproca que entre as duas realidades existiu, existe e continuará a existir ao longo da história”. Tendo esses dois autores elaborado suas respectivas teorias do subdesenvolvimento nos anos 1960, importa salientar que ambos se contrapunham à difundida visão etapista do desenvolvimento celebrizada pela abordagem de Rostow (1974), a qual seria adotada pelo governo dos Estados Unidos em suas “ações desenvolvimentistas” no continente latino-americano durante o apogeu da Guerra Fria.

²² Corresponde, atualmente, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

²³ Felizmente, esse verdadeiro laboratório de grande inventividade institucional do Estado brasileiro que foi a Assessoria Econômica da Presidência da República no segundo governo Vargas volta a receber a atenção de bons trabalhos, como o de Lima (2013). Para um perfil resumido dos seus principais integrantes nordestinos, como o próprio Rômulo Almeida, baiano, Jesus Soares Pereira, cearense, Cleantho de Paiva Leite, paraibano, e Ignácio Rangel, maranhense, todos eles nacionalistas e progressistas, embora igualmente pragmáticos, ver Cabral (2013). E também Barbosa (2021), realizando extensa e rica empreitada sobre a trajetória de Rômulo Almeida, priviligia, em diversos momentos da sua análise, o papel da Assessoria Econômica da Presidência da República no segundo governo Vargas.

o fato de que o BNB, que só começou a operar, efetivamente, em 1954, nos estertores do mandato de Getúlio Vargas, assumiu, em seu projeto de lei finalmente aprovado e sancionado, uma função essencialmente creditícia, ao invés do que propugnava o próprio Rômulo, que previa uma instituição de crédito de “segunda linha”, isto é, um típico banco de investimentos para o desenvolvimento regional, em moldes semelhantes ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)²⁴, também criado em 1952 (Barbosa, 2021, p. 457-458; Souza; Assis, 2006, p. 169). Desse modo, a ação do BNB se sobrepunha em alguma medida à do Banco do Brasil, igualmente responsável pelo fornecimento de crédito às atividades produtivas na região²⁵. E ainda mais revelador seria o fato de que sua área de atuação ficaria restrita ao chamado polígono das secas²⁶, justamente a mesma área de atuação do DNOCS, ou seja, o espaço por excelência da dominação oligárquica regional²⁷.

²⁴ Em 1982, sua designação mudou para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

²⁵ Ver, em Banco do Nordeste do Brasil (1958, p. 35-41), as duas exposições de motivos, de números 376, de 25/04/1951, e 606, de 04/07/1951, do então Ministro Horácio Lafer, da Fazenda, ao Presidente Getúlio Vargas, propondo a criação do BNB e enfatizando seus aspectos de fornecimento de crédito às atividades produtivas da área sujeita às secas. Ademais, também o próprio Vargas, ao que tudo indica, pelo mesmo documento, não estava convencido de uma reorientação profunda no tratamento da questão nordestina. Embora ressaltasse o imperativo humano e político de proceder ao socorro das populações das áreas assoladas pelas secas, acentuava que certo “distributivismo ingênuo”, no caso, em favor do Nordeste, configuraria algo que, além de não resolver a problemática regional em si mesma, poderia ainda retardar o desenvolvimento econômico do país, vale dizer, das suas outras regiões então já mais prósperas (Banco do Nordeste do Brasil, 1958, p. 149).

²⁶ O polígono das secas foi determinado, oficialmente, em 1936, ainda sob os efeitos da severa seca de 1932. Definiu-se então uma superfície poligonal, delimitada pela isoietas de 600 mm de precipitação pluviométrica média anual. Posteriormente, primeiro em 1951, depois em 1965, seus limites foram revisados, admitindo-se uma elevação da máxima precipitação pluviométrica média anual, para efeito de inclusão na área, com o que se procedeu a uma elevação do número dos seus municípios integrantes, atingindo-se uma extensão territorial de 1.085.187,0 km², correspondendo na ocasião a 12,7% do território nacional. Historicamente, o polígono das secas sempre compreendeu partes dos territórios de todos os atuais estados nordestinos, à exceção do Maranhão, e mais uma parcela do território de Minas Gerais, área igualmente sujeita às secas. Passou a entrar em desuso a partir de 1968, quando da adoção de uma delimitação oficial para o semiárido brasileiro. Esta última, em sua versão mais atual, que data de janeiro de 2024, por intermédio da Resolução nº 176 do Conselho Deliberativo da Sudene, determina que o semiárido brasileiro é composto por 1.477 municípios, pertencentes a todos os nove estados nordestinos e mais a parte setentrional de Minas Gerais, compreendendo o Norte mineiro e o Vale do Jequitinhonha, e uma pequena parcela do território do Espírito Santo, correspondendo a cerca de 15,0% do território nacional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2024).

²⁷ A oligarquia agrária nordestina, então bastante poderosa em diversos estados da região, possuía no Congresso Nacional uma representação atuante e de caráter suprapartidário, embora sua preferência recaísse sobre o conservador Partido Social Democrático (PSD), baluarte do latifúndio. Para um rico painel ilustrativo da tentativa desde cedo de captura do BNB, mediante ação parlamentar dirigida por esses grupos oligárquicos já nas primeiras apreciações do projeto de lei presidencial, ver Banco do Nordeste do Brasil (1958, p. 203-537). Nesse documento, relatam-se os embates travados no Congresso Nacional entre as bancadas dos estados nordestinos em torno da questão da localização da sede do BNB, cada qual reivindicando para seu estado tal direito, bem ao gosto de um bairrismo notoriamente irresponsável e sumamente descomprometido com a *res publica* (Banco do Nordeste do Brasil, 1958). Ora, no projeto original, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso, não constava qualquer indicação de sede, cabendo essa tarefa ao governo federal, em momento posterior. Entretanto, a bancada cearense, que já tinha no DNOCS um importante “feudo” político, rapidamente se mobilizou, pleiteando e aprovando a localização da sede para Fortaleza, mediante emenda parlamentar. Igualmente rápida foi a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados: lá chegando em 31/10/1951, foi aprovado e enviado ao Senado Federal, em 24/12/1951, depois de passar por quatro comissões, cujos relatores foram, não por acaso, todos deputados cearenses. Ademais, conforme revelam Almeida (1985, p. 56-57), Barbosa (2021, p. 457-458) e Souza e Assis (2006, p. 168-170), como se não bastasse, e contrariando a orientação inicial da Assessoria Econômica da Presidência da República, que concebeu o projeto original, os parlamentares nordestinos aprovaram a criação de diversas agências para a nova instituição, contribuindo para a pulverização de seus recursos, já relativamente modestos. Felizmente, o veto presidencial de Vargas veio a impedir algo ainda pior, deliberado pelos parlamentares nordestinos, que seria a aplicação obrigatória, mediante quotas a serem estabelecidas, de 70% dos recursos do Banco para os estados da região, deixando para suas operações livres apenas os 30% restantes.

Desse modo, alguns importantes constrangimentos à atuação do BNB restaram evidenciados desde a sua criação formal, tendo sido o foco da nova instituição dirigido à questão do crédito para as atividades produtivas na área do polígono das secas, o que, de algum modo, não deixava de representar progresso frente aos elevados juros praticados pelos bancos comerciais privados e a certa inadequação do crédito fornecido pelas instituições financeiras públicas, seja em relação aos prazos, seja em relação aos dispositivos constitucionais; neste último caso, particularmente, o descumprimento parcial da Lei nº 1.004, de 24/12/1949 (Brasil, 1949), que regulamentava a aplicação dos recursos componentes do já citado fundo público de defesa permanente contra os efeitos das secas, recriado pela Constituição de 1946, em empréstimos para atividades produtivas na área do polígono das secas, e que viria a se tornar uma das fontes principais de recursos do BNB²⁸. Entretanto, faltava ainda à nova instituição um aparato teórico capaz de revelar compreensão mais aprofundada da problemática nordestina, muito embora o BNB já surgisse com um balanço crítico sobre a atuação do DNOCS, inclusive da sua tradicional política de açudagem (Banco do Nordeste do Brasil, 1953)²⁹. Nessa direção, passos mais consistentes, e novamente por inspiração de Rômulo Almeida, mas com este já ausente da presidência do Banco, seriam dados a partir de 1955, quando da criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), órgão interno responsável por importantes e pioneiros estudos de renda e diagnósticos setoriais, e também pela realização de cursos para a formação, na região, de técnicos em desenvolvimento econômico.

Enfim, as próprias limitações de toda ordem impostas ao BNB em seu nascedouro atestam a ausência de uma concepção arrojada de planificação em bases capitalistas para a região, nos termos de Oliveira (1993). Sempre dependente de relativamente escassos recursos orçamentários para operar, sua atuação ficou circunscrita, nos anos iniciais, ao financiamento das atividades produtivas já existentes, não contemplando, portanto, investimentos

²⁸ Essa lei determinava que 1% da receita tributária da União, com base na arrecadação do ano anterior, constituiria o referido fundo de combate aos efeitos da seca, e prescrevia igualmente que 80% desses recursos seriam dirigidos a empréstimos a agricultores e industriais da área sujeita às secas. Ao BNB, portanto, seria destinado um montante de 0,8% dessa receita, subtraído daquele mesmo fundo (Brasil, 1949).

²⁹ Esse importante documento, intitulado *Planejamento do combate às secas*, de nítida inspiração de Rômulo Almeida, muito embora este não o assinasse, já antecipa o conhecido mecanismo das relações triangulares, pelo qual o Nordeste, obtendo, de modo geral, saldos comerciais favoráveis no comércio exterior, dissipa as “suas” divisas em manufaturados oriundos da região então mais dinâmica do país, dotada de uma indústria em ascensão e protegida pelo governo central, inclusive, e principalmente, no que tange ao câmbio (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 7-11). Com tais saldos evadidos, o Nordeste contribuía, pois, para o desenvolvimento do Centro-Sul do país, sem, no entanto, receber nenhuma medida verdadeiramente compensatória, vale dizer, desenvolvimentista. O argumento seria retomado com brilhantismo por Celso Furtado, quando da elaboração do seu diagnóstico sobre a problemática regional.

de grande monta, os quais exigiam e exigem, tanto antes como hoje, recursos de longo prazo³⁰. Mais ainda: o BNB estava destinado a financiar apenas a estrutura produtiva inserida no polígono das secas, vale afirmar, as atividades agropecuárias típicas desse espaço, no âmbito do conhecido complexo gado-algodão. Excluía-se, assim, do seu raio de ação, a parte mais representativa da indústria nordestina, ou o que dela restava, vinculada à agroindústria açucareira e ao ramo têxtil, e localizada principalmente em seu litoral oriental, concentrada nas áreas de influência de Recife e Salvador, e não em Fortaleza, escolhida para a sede do Banco e uma das capitais nordestinas então pouco industrializadas. Na esteira da integração nacional pela circulação de mercadorias que se acelerava em sua etapa final, aquela indústria regional, especialmente a têxtil, diante da “invasão” de produtos manufaturados do Centro-Sul, produzidos em bases capitalistas mais modernas e competitivas, lutava para sobreviver. Assim, apesar do dispositivo legal disciplinador da atuação do BNB contemplar não apenas as atividades agropecuárias, fazendo igualmente menção a atividades industriais, o fomento a estas últimas exclusivamente para a área do polígono das secas assumia contornos de uma farsa governamental, o que remete, novamente consoante Oliveira (1993, p. 95), a mais uma captura bem-sucedida, agora do próprio BNB, por grupos oligárquicos regionais, muito embora parcial, uma vez que se logrou preservar alguns importantes aspectos técnicos, idealizados por Rômulo Almeida e sua equipe da Assessoria Econômica da Presidência da República desde a concepção original da nova instituição.

CELSE FURTADO E O ADVENTO DA INTERVENÇÃO PLANEJADA PARA O NORDESTE

O Brasil que o paraibano Celso Furtado encontrou, em 1958, em seu regresso ao país quase uma década após dele partir para fazer parte dos quadros da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)³¹, correspondia a uma realidade transformada e efervescente. Passada a considerável paralisia do malfadado governo Dutra, o desenvolvimentismo voltara à cena com o retorno de Vargas ao poder, agora pela via eleitoral. O trágico

³⁰ Uma reorientação dos empréstimos do BNB, inclusive com alargamento dos seus prazos, somente ocorreria após a aprovação da Lei nº 3.692, de 15/12/1959, que instituiu a Sudene (Brasil, 1959). Tal debilidade na sua atuação inicial foi apontada pela reconhecida análise de Hirschman (1965), que, apesar de ressaltar o avanço que representava o BNB comparativamente aos organismos regionais preexistentes, revelava que a atuação da nova instituição era marcada por certas ambiguidades, entre as quais a quase inexistência de financiamento de longo prazo para atividades produtivas. E também Robock (1955, 1960), em duas ocasiões distintas de assistência técnica internacional para o Banco, elencaria uma série de entraves para a desejável compreensão ampliada da problemática nordestina: ausência de planejamento regional, de pessoal qualificado e de critérios mais científicos para tratar dos problemas; programas com alcance limitado; falta quase absoluta de coordenação centralizada dos programas e do estabelecimento de prioridades; e necessidade do aumento de recursos para investimentos na região. Curiosamente, no entanto, anos depois, o mesmo autor relegaria ao esquecimento tais constrangimentos, identificando, na criação do BNB, uma “nova era” da planificação regional no país (Robock, 1964).

³¹ Em 1984, sua designação foi alterada para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, retratando uma ampliação do seu escopo de análise já anteriormente ocorrida, porém preservando-se a sigla original.

fim do seu governo e o interregno representado pelo mandato-tampão de Café Filho não foram suficientes para obstaculizar o processo de desenvolvimento nacional. Afinal, o gesto extremado de Vargas detivera um golpe de Estado, garantindo, de quebra, a manutenção de nova rodada eleitoral para a presidência. Realizada esta, a vitória coube novamente ao campo populista³², na composição entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), herdeiros de boa parcela dos votos varguistas. Juscelino Kubitschek, do PSD, assumia, assim, em 1956, o comando da nação, com a ousada meta de fazer o país dar um salto de desenvolvimento de 50 anos em apenas cinco do seu mandato, constituindo-se o Plano de Metas na expressão máxima dessa busca consciente.

Furtado recebera do governo federal um convite para ocupar uma diretoria do BNDE. Respondeu à oferta com uma proposta de trabalho algo inusitada para aquele momento histórico do país: aceitaria o posto, com a condição de tratar exclusivamente das questões relativas à Região Nordeste. Como excepcional racionalista que era, e tendo concluído, meses atrás, no King's College de Cambridge, a redação da sua obra magna, *Formação econômica do Brasil*³³, compreendera que os graves desequilíbrios regionais, gerados pelo modelo de crescimento econômico brasileiro, se constituíam num sério problema, o qual, no limite, caso o Estado nada fizesse para o enfrentar, poderia levar à fratura da unidade nacional. Entrementes, já no início do seu mandato, Kubitschek havia sido alertado por auxiliares diretos de que o Nordeste, grosso modo, não estava contemplado em seu Plano de Metas, e que algo de substancial deveria ser feito pela região. Criou, pois, no espírito da sua famosa “administração paralela”³⁴ e no âmbito formal do Conselho de Desenvolvimento, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com o objetivo de realizar diagnósticos aprofundados sobre a economia nordestina e indicar linhas prioritárias para o seu desenvolvimento.

³² O denominado populismo aqui compreendido correspondeu a um fenômeno político datado que, na América Latina, com variações nacionais, caracterizou-se pela superação de anteriores regimes oligárquicos e por maior aproximação entre líderes políticos carismáticos e as massas, sobretudo urbanas, crescentemente incorporadas à política. No seu percurso histórico, em meio a indesejáveis aspectos manipulatórios e clientelistas, resultou em ganhos para as classes populares, que conquistaram maiores direitos e garantias sociais. No senso comum, entretanto, e desde a “época populista”, mas com reflexos na atualidade, o conceito é associado a mero exercício de demagogia e a intervenções indevidas da política nos domínios da economia, expressando uma visão elitista, inegavelmente de corte liberal-conservador, prescritiva da atuação do Estado nas suas relações com a economia e sociedade.

³³ Publicada no Brasil no ano seguinte, em 1959.

³⁴ A muitas vezes celebrada “administração paralela” kubitschekiana, com os conhecidos grupos de trabalho e grupos executivos, para além da elaboração de bem-sucedidos projetos setoriais, resultou também no ocaso do outrora poderoso Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criação da Era Vargas que então simbolizava a chegada da racionalidade weberiana ao Estado brasileiro. A esse respeito, ver Martins (1995).

De forma característica, os trabalhos do GTDN, que passaram a contar com a ajuda de uma missão técnica das Nações Unidas, seguiram o ritmo dos estudos setoriais criteriosos, demandando, portanto, certo tempo para a sua maturação, e tendo ainda que enfrentar a inexistência de importantes dados sobre a região e a relativa precariedade do setor público no tratamento dessa questão. Em 1958, no entanto, com a acentuação das tensões sociais provocada pela anacrônica estrutura agrária nordestina e por nova e severa estiagem global, e com o pulular das denúncias de malversações de recursos públicos destinados ao socorro dos flagelados – típico *modus operandi* da “indústria da seca” –, relatadas logo depois, oficialmente, pelo Coronel Orlando Ramage, enviado em missão confidencial pela Presidência da República aos locais atingidos pelo evento climático, seguidas das vitórias eleitorais da oposicionista União Democrática Nacional (UDN) para os governos dos estados de Pernambuco e da Bahia³⁵, o alerta presidencial foi ligado e Kubitschek foi levado a intervir no GTDN, por intermédio do BNDE, que indicou Celso Furtado para, cumulativamente a suas funções no Banco, supervisionar os trabalhos desse grupo, o qual já se encontrava instalado nas dependências do próprio BNDE (d’Aguiar, 2014, p. 48-50; Furtado, 1989, 1998).

Assim, para além de ter recomendado aos membros do GTDN que ultimassem seus estudos setoriais com a maior brevidade possível, Furtado passou a reunir, em seu posto avançado do BNDE, importantes dados sobre a região, a fim de elaborar, para um futuro próximo, possivelmente para o próximo mandato presidencial, um diagnóstico global que correspondesse a uma bem elaborada visão de conjunto da problemática do subdesenvolvimento nordestino³⁶, armado que estava da teoria macroeconômica keynesiana e da sua própria formação estruturalista cepalina, além de ter presenciado in loco algumas cruciais experiências de reconstrução nacional, comandadas inequivocamente pelos respectivos Estados, em alguns países da Europa devastados pela guerra.

Sobreveio, então, o momento decisivo, para Furtado e para o Nordeste. A agitação social decorrente da luta contra o latifúndio improdutivo – expressão de natureza pleonástica no caso nordestino –, na qual despontavam

³⁵ Na verdade, como acentua Cohn (1978, p. 92-96), as coligações estaduais da UDN com o PTB, ou com setores deste, lograram ampliar o desgasto do partido governista, o PSD, no Nordeste, vencendo igualmente as eleições de 1958 para os governos do Ceará, do Piauí e de Sergipe.

³⁶ Nesse sentido, na qualidade de um dos diretores do BNDE, e valendo-se de recursos e meios apropriados, Furtado fez inúmeras análises de campo em visitas à região nordestina, detendo-se, principalmente, nos espaços do semiárido castigados pela seca, que apresentavam graves consequências para as classes sociais despossuídas (Furtado, 1998, p. 64).

as Ligas Camponesas³⁷, os movimentos da Igreja³⁸ na região, sob a liderança de Dom Helder Câmara, vindo a atuar inclusive na formação de sindicatos de trabalhadores rurais, e ainda mais a participação aberta do então clandestino Partido Comunista do Brasil (PCB) nas vitórias estaduais da oposição udenista, inquietaram sobremaneira os círculos militares, que, de certa forma, pressionaram Kubitschek. Este, percebendo que algo de impactante e urgente precisava ser feito para a região, convocou, logo para o início de 1959, uma reunião no Palácio Rio Negro, em Petrópolis, para debater o “imbróglio” nordestino. Entre os convidados, encontrava-se Celso Furtado.

Na verdade, como viria a ficar claro para o próprio Furtado na época, o presidente, assim como seu alto escalão, possuía uma visão rudimentar, se tanto, da questão nordestina. Kubitschek, particularmente, sentia-se injustiçado, pois promovia emprego a muitos milhares de nordestinos nas frentes de serviço, ao mesmo tempo em que construía o monumental Açude de Orós, no Ceará. Como “retribuição”, os nordestinos acusavam abandono por parte do governo central, de quebra, carreando votos para a oposição. Foi, portanto, nesse clima que Celso Furtado explicou didaticamente a Kubitschek que o problema central do Nordeste era outro: sem descurar dos aspectos humanos e políticos inerentes ao necessário socorro aos desassistidos afetados pelas secas, tratava-se de uma questão de subdesenvolvimento, no caso, de segundo grau, posto que o Nordeste era uma região subdesenvolvida, inserida num país igualmente subdesenvolvido, no âmbito do sistema capitalista. As tradicionais políticas de retenção de águas executadas há décadas no Nordeste, coadjuvadas por medidas assistencialistas aos mais desassistidos, não poderiam jamais produzir transformações nas arcaicas estruturas econômicas e sociais da região, antes pelo contrário, tendiam a reforçá-las *ad infinitum*. A solução para a questão nordestina não guardava maiores segredos: era necessário implementar, na região, aquilo que já vinha sendo feito nos espaços mais prósperos do país, com grande êxito, por sinal. Em outras palavras, o Nordeste necessitava de uma autêntica política de desenvolvimento.

“Comprada” a ideia no ato por Kubitschek, que batizou a nova política a ser executada pelo governo federal na região como Operação Nordeste, e designando Celso Furtado como o seu “comandante”, tratava-se

³⁷ As Ligas Camponesas se constituíram em associações de trabalhadores rurais. Inicialmente criadas em Pernambuco e na Paraíba, depois no Rio de Janeiro, em Goiás e em outros estados do país, atuaram intensamente entre 1955 e 1964, até o final do governo de João Goulart, interrompido pelo golpe de Estado. Pretendiam, em linhas gerais, a reforma agrária e a melhoria das condições de vida no campo. Sua existência, portanto, estava vinculada a um princípio de expansão da cidadania e de correspondentes direitos aos trabalhadores rurais.

³⁸ Para detalhes do I e do II Encontro dos Bispos do Nordeste, marcos da atuação da Igreja em torno da questão regional durante os anos 1950, ver, nesta obra, a rica e tocante entrevista de Otamar de Carvalho.

agora de elaborar um diagnóstico global do quadro nordestino, bem como de traçar as linhas de ação para o enfrentamento do subdesenvolvimento regional, para que o presidente as explicasse aos líderes nordestinos, sobretudo aos governadores da região. Assim, de posse de dados já acumulados sobre o Nordeste em sua diretoria no BNDE, de outros dados recolhidos pelo próprio GTDN, de estudos anteriores sobre os desequilíbrios regionais³⁹, e passando pelo crivo os trabalhos que ele próprio coordenara no âmbito do Grupo Misto Cepal-BNDE, anos antes, em algumas poucas semanas, Furtado redigiu e apresentou ao presidente o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (Brasil, 1967), que viria a ficar conhecido, durante muitos anos, como o “Relatório do GTDN”⁴⁰.

Reiterados trabalhos já se ocuparam de uma análise mais detida desse estudo de Furtado, ou de alguns dos seus aspectos principais⁴¹. Limitemo-nos aqui a apresentá-lo em suas linhas gerais. Sinteticamente, esse estudo pode ser compreendido à luz da constatação de disparidades de ritmos de crescimento entre o Centro-Sul e o Nordeste, resultando em patamares de desenvolvimento extremamente desiguais para as duas regiões, com a segunda apresentando níveis de renda e bem-estar social muito baixos⁴², condição agravada por sua característica estrutural de concentração de renda e riqueza e menor massa de empregos gerados. Longe de apontar para uma possível reversão do quadro, a tendência que então se apresentava era a de alargamento dessas distâncias entre a região mais próspera do país e a sua região mais pobre, requerendo efetiva ação do Estado para, antes de tudo, evitar a irreversibilidade do fenômeno e preservar a unidade nacional.

Nessa linha de raciocínio, e buscando legitimar o plano de ação a ser proposto logo em seguida, a abordagem furtadiana explicava os elementos centrais da problemática regional, como a transferência de divisas de origem nordestina para o financiamento da industrialização do Centro-Sul, patrocinada pelo Estado nacional, inclusive no que tange ao câmbio favorecido para uma pauta seletiva de importações – bens de capital,

³⁹ Entre eles, certamente, o já citado *Planejamento do combate às secas* (Banco do Nordeste do Brasil, 1953), de inegável inspiração de Rômulo Almeida.

⁴⁰ O GTDN coletou dados visando a preparação de estudos setoriais, mas o certo é que a elaboração desse documento coube a Celso Furtado, como ele próprio afirmaria, publicamente, anos mais tarde. Do exame do seu conteúdo desfaz-se qualquer dúvida acerca da sua origem, pois nele se fazem presentes algumas das principais teses estruturalistas e cepalinas, tão caras à formação do autor. O fato de Furtado não ter assumido sua autoria durante muito tempo, deixando que a atribuíssem ao grupo que havia supervisionado, converteu-se, a partir da cassação de seus direitos políticos, numa útil providência, pois permitiu que o documento continuasse a circular livremente e a servir de diretriz, em dadas circunstâncias, para a atuação da Sudene.

⁴¹ Ver, entre outros, Araujo (1984, 1997), Castro (1975b), Moreira (1979), Souza (1997) e Vidal (2001).

⁴² Para Tavares (1983, p. 73), “A tremenda concentração industrial na região já anteriormente mais desenvolvida do país, se bem possa ser explicada e mesmo defendida como um processo ‘normal’ de polarização, contribuiu, no entanto, para o aumento dos desequilíbrios regionais com todas as implicações econômicas, políticas e sociais decorrentes”.

especialmente –, por intermédio do conhecido “mecanismo das relações triangulares⁴³”; a vultosa injeção de recursos do governo federal na região, mormente nos anos de secas, sem que tais recursos fossem canalizados para investimentos produtivos⁴⁴; a enorme fragilidade da produção de alimentos no Nordeste, mesmo na sua faixa úmida, incapaz, portanto, de sustentar um autêntico esforço de industrialização, vale afirmar, de proporcionar a adequada reprodução da força de trabalho requerida por uma industrialização massiva⁴⁵; a debilidade das estruturas produtivas da Zona da Mata e do semiárido, em que despontavam, respectivamente, a monocultura economia canavieira e o complexo gado-algodão, ambos de baixa produtividade relativa e marcados por grande concentração fundiária e subemprego da força de trabalho; a reduzida probabilidade de o mercado externo, para onde ainda se dirigiam muitos dos produtos primários nordestinos, constituir novamente um fator de dinamismo da economia regional⁴⁶; a perda líquida de capitais privados e a evasão de valiosos recursos humanos, em busca de maiores e melhores oportunidades na região mais dinâmica do país; a completa inadequação das estruturas socioeconômicas do semiárido à ecologia específica dessa região, tornando-a extremamente vulnerável às secas, cujos efeitos deletérios se concentravam na classe dos trabalhadores rurais, de baixo poder de monetização, no âmbito da meação na produção de algodão e de culturas alimentares para o autoconsumo quando dos invernos regulares⁴⁷; e o excedente demográfico relativo que esse tipo particular de socioeconomia havia gerado no próprio semiárido ao longo da sua formação, vindo à tona justamente nos episódios periódicos de calamidades climáticas, transfigurando-se nas visões mais tradicionais dos “flagelados” e das “frentes emergenciais” ou “frentes de serviço”.

⁴³ Numa visão panorâmica, Tavares (1983, p. 106) sintetiza: “O aumento dos desequilíbrios regionais corresponde a uma tendência natural de concentração da atividade econômica em torno da região polarizada do sistema, agravada por uma política econômica de incentivos à industrialização que, na prática, correspondia à transferência de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas”.

⁴⁴ Para o autor, há “[...] uma diferença fundamental entre os recursos que saem da região pelo setor privado e os que entram pelo setor público. Aqueles são capitais em busca de aplicação rentável, que deixam a região à falta de oportunidades de inversão reprodutiva. Estes são recursos que se dissolvem, parcialmente, em subsídios ao consumo, ou são aplicados em investimentos não reprodutivos, que têm contribuído para dotar a região de uma infraestrutura de estradas de rodagem e para a construção de uma cadeia de açudes. Sem embargo da importância dessas obras, não se pode, porém, afirmar que tais investimentos hajam contribuído, efetivamente, para tornar a economia da região mais resistente às secas, ou para acelerar o seu ritmo de crescimento” (Brasil, 1967, p. 47).

⁴⁵ “Pode-se afirmar, portanto, que o ponto mais fraco das indústrias do Nordeste reside na própria agricultura da região. Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo dos alimentos. A reestruturação da agricultura nordestina, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização” (Brasil, 1967, p. 60).

⁴⁶ “Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação econômica dessa região indica, nitidamente, que o seu atraso relativo só poderá ser superado mediante uma política de industrialização” (Brasil, 1967, p. 12).

⁴⁷ “Sendo a produção de alimentos o elemento mais frágil da economia da região semiárida, pode parecer que o problema se resume em criar uma oferta estável de alimentos, seja com base na irrigação, seja com base na abertura de novas áreas úmidas na periferia do polígono. Sem embargo, a questão não se limita à instabilidade da oferta de alimentos. O seu aspecto mais importante reside no fato de que grande parte da produção de alimentos não se integra no mercado. Para que a população pudesse comprar alimentos provenientes de zonas irrigadas ou de outras fontes, será preciso, primeiro, dispor do necessário poder de compra, isto é, de uma renda monetária. Ora, a atual economia da zona semiárida assenta no fato de que a população não necessita ser paga para subsistir, ou, em outras palavras, no fato de que ela, em grande parte, se autoabastece de alimentos” (Brasil, 1967, p. 71).

Como corolário desse amplo diagnóstico, o estudo também propunha uma intervenção de novo tipo, planejada, correspondente ao enfrentamento do subdesenvolvimento nordestino, compreendendo quatro linhas básicas de atuação: industrialização massiva, capaz de absorver a força de trabalho subempregada e de gerar uma nova classe dirigente na região, objetivando replicar, assim, em grande medida, o modelo então de sucesso, para o Centro-Sul, do Plano de Metas; reorganização da economia da faixa úmida, domínio da agroindústria canavieira, aumentando-se a produtividade da sua unidade empresarial típica e liberando-se terras para o cultivo de alimentos, como suporte fundamental ao processo de industrialização; reestruturação completa da economia do semiárido, implantando-se nesse espaço atividades econômicas compatíveis com a sua ecologia, visando o incremento da sua produtividade média e, principalmente, a elevação do grau de monetização dos trabalhadores rurais, elo mais frágil da cadeia produtiva; deslocamento dos excedentes demográficos relativos do semiárido para as terras úmidas incorporadas ao Nordeste, especialmente o Maranhão pré-amazônico e o sul da Bahia, em projetos de colonização amparados pelo governo federal. Finalmente, o novo organismo governamental responsável por levar a cabo essa missão deveria exercer a coordenação centralizada das ações do governo federal na região, articulando-as, ademais, com as ações dos próprios governos estaduais.

Em 17 de fevereiro de 1959, no Palácio do Catete, reunidos os governadores do Nordeste e as principais lideranças da região, entre elas Dom Helder Câmara, um entusiasmado Juscelino Kubitschek lançava, oficialmente, a Operação Nordeste, enviando ao Congresso Nacional o projeto de lei para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e instituindo de imediato o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), órgão de caráter transitório, com sede no Recife, tendo Celso Furtado à sua frente. O entusiasmo do presidente era plenamente justificado. Afinal, como também relatou Furtado em suas memórias, após o encontro de janeiro de 1959, em Petrópolis, em que se viram pela primeira vez, Kubitschek comentara com assessores seus sobre sua perplexidade diante daquele novo enfoque da questão nordestina, demonstrando mesmo irritação pelo fato de que, até aquele momento, ninguém o houvera alertado sobre a inadequação geral das ações governamentais para a região (Furtado, 1989, p. 41-45). Foi, portanto, com um tino próprio de estadista que ele percebeu, na clara exposição que Furtado lhe fizera, a chance de redimir a política do governo federal para o Nordeste, equiparando-a à arrojada meta da construção de Brasília⁴⁸.

⁴⁸ O Plano de Metas contava, originalmente, com 30 metas setoriais. A construção de Brasília, depois incorporada ao Plano, constituiu-se na sua meta-síntese. A Operação Nordeste logo seria apelidada, pela imprensa nacional, como a “Meta 31”.

Começava, assim, a saga da Sudene, que seria efetivamente criada por intermédio da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 (Brasil, 1959).

O ATRASO ECONÔMICO DA BAHIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E O “ENIGMA BAIANO”

Se bem a estagnação que se instalara na economia baiana, sobretudo na passagem do século XIX ao XX, possa ser entendida, em linhas gerais, como componente do secular processo de involução da economia nordestina, na qual a produção açucareira detinha inegável proeminência, há, porém, peculiaridades que caracterizam a primeira. No âmbito dessa etapa de lento e prolongado declínio em que havia ingressado o empreendimento açucareiro regional – inicialmente, pelo maior êxito da concorrente produção antilhana⁴⁹ e, subsequentemente, pelo incremento da produção europeia de açúcar de beterraba⁵⁰ –, o Recôncavo baiano, primeiro complexo urbano do país ainda no período colonial, outrora grande produtor de açúcar, sofrera uma contração ainda maior nas suas atividades canavieiras, sendo deslocado para uma posição secundária na produção de açúcar, até mesmo no plano regional. Afinal, nas primeiras décadas do século XX, a produção regional desse produto já se havia concentrado nos estados de Pernambuco e Alagoas. Em 1910, por exemplo, a Bahia contava tão somente com sete usinas, de um total regional de 130, distribuídas entre ela própria e outros estados nordestinos (Andrade, 1980, p. 95). O surto usineiro que ocorreria ao longo do decênio seguinte, em virtude da contração europeia na produção de açúcar de beterraba devido à Primeira Guerra Mundial, embora igualmente se verificasse na economia baiana⁵¹, não alteraria substancialmente os termos da questão e, tão logo aquela mesma produção europeia fosse retomada, a participação nordestina no comércio internacional do açúcar retornaria a uma posição marginal, com efeitos deletérios para a economia regional como um todo, como assinala Castro (1975a, p. 23):

⁴⁹ Trata-se de um aspecto importante na abordagem de Furtado, que contribui para a compreensão da letargia que se abate sobre o complexo açucareiro nordestino ao longo de séculos, com este logrando preservar, entretanto, as próprias estruturas, sempre propensas à reativação quando de conjunturas externas mais favoráveis. Para o autor, “A unidade exportadora estava assim capacitada para preservar a sua estrutura. A economia açucareira do Nordeste brasileiro, com efeito, resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo, sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa. Na segunda metade do século XVII, quando se desorganizou o mercado do açúcar e teve início a forte concorrência antilhana, os preços se reduziram à metade. Contudo, os empresários brasileiros fizeram o possível para manter um nível de produção relativamente elevado. No século seguinte, persistiu a tendência à baixa de preços. Por outro lado, a economia mineira, que se expandiria no centro-sul, atraindo a mão de obra especializada e elevando os preços do escravo, reduziria ainda mais a rentabilidade da empresa açucareira. O sistema entrou, em consequência, numa letargia secular. Sua estrutura preservou-se, entretanto, intacta. Com efeito, ao surgirem novas condições favoráveis a começos do século XIX, voltaria a funcionar com plena vitalidade” (Furtado, 2007, p. 91).

⁵⁰ Conforme Cano (1981, p. 93), no ano de 1882, o açúcar de beterraba já havia conquistado cerca de 50,0% do comércio internacional de açúcar, saltando esse percentual, em 1900, para 75,0%.

⁵¹ Em 1920, o Nordeste contava já com 166 usinas. Destas, 22 encontravam-se instaladas na Bahia (Andrade, 1980, p. 95).

Tecnologicamente, a agroindústria açucareira nordestina continuaria a reboque de avanços registrados em outras áreas. O atraso secularmente acumulado, já no início deste século [vinte], praticamente impedia a venda aos mercados externos. A saída era então buscada no vigoroso mercado que vinha se formando no Centro-Sul do país. A profunda crise provocada pela Primeira Grande Guerra permitiria breve retorno ao mercado mundial. Mais uma vez se repetiria a história: com a recuperação europeia do após-guerra, praticamente desapareciam as exportações nordestinas.

O caso baiano, contudo, de ampla decadência da economia canavieira, seja pela prolongada crise enfrentada pelo setor, pelas dívidas contraídas por este junto ao capital comercial, pela sua baixa produtividade relativa, pelas diversas debilidades infraestruturais, incluindo a crucial questão do escoamento da produção, seja ainda por certa fragmentação da propriedade em virtude do “jogo de heranças”, de que fala Mattoso (1978, p. 40-46) para o século XIX, deve ser compreendido, complementarmente, à luz da malograda experiência de implantação dos engenhos centrais – antecessores imediatos das modernas usinas – no estado, precisamente no próprio Recôncavo, a partir do último quarto do século XIX, concentrando a produção de antigos engenhos, como relata Araújo (2002). Ao fim e ao cabo dessa primeira tentativa mais consequente por parte do governo central e dos governos provinciais, depois estaduais, de reativação da economia canavieira por modernização tecnológica e organizativa mediante incentivos financeiros⁵², Eisenberg (1977, p. 122-123) enxergou igualmente o insucesso desse experimento em Pernambuco, estado que então liderava a produção açucareira no Nordeste. Todavia, é possível, ou mesmo provável, que a classe proprietária pernambucana vinculada a essa atividade agroindustrial tenha realizado ao menos uma tênue acumulação de capital, a qual, aliada aos costumeiros e generosos favorecimentos estatais, lhe permitiu, comparativamente à sua congênera baiana, assegurar uma melhor posição quando da conversão dos engenhos nas modernas usinas⁵³. Seja como for, nas primeiras décadas do século XX, mesmo essa classe proprietária de liderança regional não conseguiria oferecer efetiva resistência à competição travada com a produção de açúcar de São Paulo, já em bases capitalistas mais avançadas⁵⁴.

⁵² O Decreto Legislativo nº 2.687, de 06 de novembro de 1875, concedia juros anuais de 7% sobre o capital realizado na instalação de engenhos centrais no Brasil, inicialmente até o limite de trinta mil contos de réis (Araújo, 2002, p. 63, 165-167).

⁵³ Tomando a Zona da Mata pernambucana como expressivo objeto de análise, Eisenberg (1977) verifica que, não obstante a introdução de progresso técnico no empreendimento agroindustrial açucareiro proporcionada pela implantação de engenhos centrais, tal processo não correspondeu a qualquer modificação estrutural das condições sociais gerais da população. Antes pelo contrário, pois o custo da estagnação econômica enfrentada pelos plantadores de cana e senhores de engenho, durante a maior parte do século XIX, foi comumente repartido com a força de trabalho, quando não concentrado nesta, no próprio contexto da transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado. Desse modo, além de se manter intacta a estrutura fundiária concentrada, ativou-se a clássica função do reservatório da força de trabalho, comprimindo-se os salários após a abolição da escravatura.

⁵⁴ É notável a evolução da produção paulista de açúcar nesse período. A produção anual média desse produto, medida por mil toneladas, situava-se em torno de 30,6 para o triênio 1925-1927, saltando para 69,8 em 1928-1930 e alcançando 114,4 para o triênio 1931-1933 (Cano, 1981, p. 63).

Entretanto, o Recôncavo baiano, desde cedo articulado à capital do estado, Salvador, formando com ela um só complexo, em que pese a relevância econômica que possuía, historicamente, em seu território, a produção de açúcar, jamais havia sido, a rigor, um espaço exclusivo para esse tipo de monocultura (Brandão, 1998; Pedrão, 1998; Santos, 1998). Para além da existência de policulturas alimentares de subsistência e de atividades extrativas, em áreas diversas e na orla da Baía de Todos os Santos, de menor significação econômica e periféricas em relação aos segmentos exportadores (Pedrão, 1985, p. 14; 1998, p. 222), ao lado do Recôncavo açucareiro havia, mais destacadamente, na zona dos tabuleiros, o Recôncavo fumageiro, que se ia consolidando à medida que crescia e se diversificava a procura europeia por outros produtos tropicais. Ocorreria, então, com o fim progressivo do tráfico de pessoas africanas escravizadas⁵⁵, a partir da segunda metade do século XIX, uma importante reorientação produtiva empreendida pelos plantadores, com vistas à exportação de fumo “em folha”, visando suprir uma crescente demanda européia por charutos (Nardi, 2002, p. 56-61), incapaz, todavia, por si só, de dinamizar fortemente a economia estadual em sua totalidade.

Nas primeiras décadas do século XX, e mais uma vez sob a égide da valorização propiciada pela demanda externa, irromperia o cacau como um produto de destaque, mais precisamente de liderança, nas exportações baianas. Contudo, sua cultura em bases prevalentemente extensivas, ainda que apresentasse efetivo aumento da produção ao longo do tempo, singularizava-se por uma tendência à queda de produtividade e suscetibilidades a pragas diversas, o que, em articulação com históricas deficiências infraestruturais estaduais⁵⁶, impossibilitava um salto da economia baiana rumo à industrialização. Nesse sentido, Oliveira (2004, p. 299-317) realiza uma rica análise comparativa entre as economias do café e do cacau, no âmbito das possibilidades de transição da economia mercantil agroexportadora para a moderna economia industrial. Em suma, para esse autor, no caso da Bahia, durante a primeira metade do século XX, o predomínio exacerbado dos interesses

⁵⁵ A cultura do tabaco chegou a ocupar o segundo lugar nas exportações coloniais, atrás somente do açúcar, perdendo tal posição, posteriormente, para o algodão (Prado Júnior, 1999, p. 153-154). Porém, notadamente no período colonial, uma parcela substancial da produção de tabaco, na forma de fumo “em rolo”, era destinada à troca de pessoas escravizadas na chamada Costa da Mina, não se vinculando diretamente, portanto, ao mercado europeu.

⁵⁶ Oliveira (2004, p. 310) pontua alguns eventos elucidativos dessa deficiente condição infraestrutural da Bahia, como o fato de que só em 1913 é que o governo do estado inauguraria a linha tronco da ferrovia de Ilhéus, e que somente em 1926 tomaria a iniciativa de melhor aparelhar o porto dessa cidade, sem, contudo, dotá-lo de capacidade para exercer alguma liderança estadual.

comerciais teria se constituído num considerável entrave para a emergência de novas relações de produção⁵⁷, aliado a uma passividade governamental refletida numa espécie de conservadorismo institucional⁵⁸.

Contudo, deve-se ter em mente que, nos marcos da Primeira República e do seu correspondente modelo agrário-exportador, o café já era de longe o principal item na pauta de exportações brasileiras. Para o período 1889-1897, por exemplo, esse produto já respondia por mais de 65,0% do total das exportações nacionais. Acrescente-se a isso os fatores dinamizadores da economia cafeeira, concentrados, principalmente, em São Paulo, e capazes de engendrar significativa massa salarial e um mercado interno de proporções até então desconhecidas pelo país, pré-condições para o posterior processo de industrialização⁵⁹. Dentro dos parâmetros desse modelo, a defesa do café se tornava, por conseguinte, a defesa da renda nacional, razão pela qual o produto passaria a ser alvo de incessante preocupação governamental, tanto no âmbito do governo central como no de governos estaduais, sobretudo o paulista, ao passo que os produtos primários norteados, incluindo os baianos, e os respectivos grupos oligárquicos regionais a que se vinculavam ocupariam uma posição subordinada no sistema socioeconômico e político da República Velha⁶⁰. Em outras palavras, à esfera da produção e comercialização do complexo cafeeiro seriam destinados mais amplos recursos fiscais e organizativos, tratando-se, assim, de objeto de uma política federal, enquanto que a questão do cacau, exemplificadamente, correspondia, grosso modo, a uma política estadual. E, mesmo após a Revolução de 1930 e o surgimento de políticas ativas pró-industrialização, cabe lembrar que a economia cafeeira continuaria a ser, ainda durante muitos anos, a principal geradora de divisas externas para o país, recebendo, por parte do Estado nacional, um tratamento privilegiado.

⁵⁷ Também Pedrão (1985, p. 20) acentua esses e outros elementos: "O setor cacauzeiro modificou a composição das fontes de recursos do governo estadual, mas não modificou um aspecto essencial de continuidade do capital agromercantil como estruturador da economia regional. Justamente a falta de uma industrialização integral desse produto reiterou a falta de um capital financeiro na região, que se voltasse para investimentos diferenciadores da economia agromercantil. A típica irregularidade das receitas tributárias do estado refletia a falta de um circuito de aplicações industriais – principalmente de agroindústrias – que gerassem tributos e, ao mesmo tempo, que contribuíssem para ampliar a heterogeneidade da produção".

⁵⁸ Afirma Oliveira (2004, p. 317): "Em São Paulo, a presença governamental foi determinante para a construção das vias infraestruturais, de transporte, portuária, técnica e financeira, abrindo caminho para a atuação de investidores nacionais e internacionais, em busca de alternativas lucrativas oferecidas pela economia. Na Bahia, ocorre justamente o contrário; aqui, a intervenção governamental não consegue superar os gargalos infraestruturais – ou nem sequer tenta fazê-lo no período estudado – a uma expansão econômica mais articulada e diversificada, comprometendo, em áreas fundamentais, possíveis impactos de atividades que se anunciavam como promissoras em vista de alterações nos padrões socioestruturais da região".

⁵⁹ Aspecto sobejamente trabalhado por Cano (1981), Furtado (2007) e Mello (1998), entre outros.

⁶⁰ "O café é um verdadeiro 'olho de furacão' a drenar, a concentrar os recursos da economia brasileira. Cria uma divisão social do trabalho mais diferenciada e mais rica na sua 'região', sobretudo porque não autarciza as unidades de produção, e embota o desenvolvimento da divisão social do trabalho nas outras 'regiões' do Brasil, vale dizer, Bahia e Nordeste. A política econômica brasileira passa a girar em torno da taxa de câmbio para o café, desbloqueando as defesas das economias 'regionais' e implantando uma convergência de interesses entre os capitais aplicados no café e os produtores-exportadores de tabaco e de algodão, na Bahia e no Nordeste" (Oliveira, 2003b, p. 30).

O corolário desse processo de considerável paralisia instalada na economia e sociedade baiana desse período, notadamente a partir das primeiras décadas do século XX, é a perda progressiva de importância por parte de Salvador, outrora a importante capital brasileira do período colonial e que, mesmo tendo perdido, no século XVIII, esse posto para o Rio de Janeiro, permaneceria ainda durante certo tempo como a segunda cidade mais populosa do país, e possuidora de um dos mais importantes portos nacionais, pelos quais se estabeleciam as relações comerciais com o exterior. Contudo, como acentua Faria (1980, p. 28),

A partir de começos do século XX – e sobretudo após 1920 – o sistema urbano brasileiro vai se adensando, adquirindo graus crescentes de integração e diferenciação. O aumento das comunicações entre as cidades afetará desfavoravelmente Salvador, beneficiando as cidades do Sudeste, tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista demográfico. Diversos fatores levarão os fluxos migratórios a se dirigirem para as cidades do Centro-Sul e para Recife, que passa a comandar o subsistema urbano do Nordeste⁶¹.

A integração nacional via articulação comercial, isto é, pela circulação de mercadorias, que teve no fim das barreiras fiscais estaduais⁶² e no chamado rodoviarismo peças fundamentais para o seu sucesso, colocou o Nordeste, de modo geral, e a Bahia, muito particularmente, sob as tenazes da competição capitalista movida pelas indústrias do Centro-Sul, mais capitalizadas e, desse modo, tecnologicamente mais avançadas. De um só golpe, liquidavam-se diversas manufaturas – de alimentos e bebidas, de velas, de calçados, de óleos, de cigarros e charutos etc. – que anteriormente proliferavam em Salvador e no Recôncavo (Brandão, 1998, p. 38-39; Mattoso, 1978, p. 280-281; Oliveira, 2003b, p. 28-29). E, se é verdade que as novas estradas pavimentadas, que faziam a ligação do Centro-Sul com o Nordeste e vice-versa, conduziam para o primeiro levas de retirantes castigados pelas secas, não menos verdadeiro é o fato de que traziam para o segundo os produtos manufaturados daquela região já mais próspera. Como os custos relacionados aos fretes para tais “importações” dentro do próprio território nacional tornavam-se assim mais baixos para a Bahia do que para os demais estados nordestinos, situados mais ao norte, a remanescente indústria baiana, sobretudo a têxtil, representava, pois, nessa quadra histórica específica, o “nervo exposto” da indústria regional sufocada pela competição capitalista que então se acirrava no país, fruto da própria modalidade de integração então processada.

⁶¹ Para o ano de 1900, a população de Salvador era estimada em 205.813 habitantes, ao passo que Recife possuía 113.106 moradores. Em 1940, no entanto, esta última já havia saltado para 348.424 habitantes, e Salvador tinha então 283.422 residentes (Faria, 1980, p. 29).

⁶² Durante a República Velha (1889-1930), em meio a pontos obscuros da legislação tributária brasileira, e copiando-se em grande medida o modelo do federalismo estadunidense, os estados estavam autorizados a instituir impostos não só em relação às exportações para o exterior, como, também, cumulativamente, sobre “importações de procedência nacional”. Em 1931, já no governo provisório de Vargas, este último imposto foi abolido.

Configuradas a estagnação econômica que acometia a Bahia e uma marcante debilidade fiscal e institucional do seu governo, estavam dadas, portanto, as condições para a constituição do chamado enigma baiano, expressão cunhada por Otávio Mangabeira em seu mandato de governador, de 1947 a 1951, e reveladora da perplexidade das elites dirigentes locais diante do atraso acumulado pelo estado frente a um Centro-Sul do país em franca expansão econômica, sendo a industrialização a ponta da lança desse crescimento exponencial, e tendo ainda, como referência saudosista, um “passado de glórias” da Bahia, sobretudo na era colonial, mas também durante o período imperial⁶³. Avançando pelos anos 1950, tal perplexidade encontraria duas ocasiões específicas em que se manifestaria com maior vigor: na enquête promovida pelos periódicos *A Tarde* e *Jornal da Bahia*, em 1958, em torno do próprio “enigma baiano”, em que diversas personalidades do estado eram convocadas a dar uma explicação convincente sobre o fenômeno⁶⁴; e, no ano seguinte, na Conferência do Petróleo, igualmente promovida pelo primeiro daqueles jornais, em articulação com diversas entidades, com destaque para a Associação Comercial da Bahia (ACB), em que se explicitavam as reivindicações das lideranças baianas diante da exploração petrolífera que já grassava em seu território, sem que, contudo, aquela acarretasse dinamização da economia estadual em seu conjunto (Brandão, 1998, p. 51-54; Guimarães, 1982, p. 138-141)⁶⁵. Afinal de contas, a descoberta de petróleo em Lobato, nos arredores de Salvador, em 1938, e a consequente exploração do “ouro negro” no Recôncavo baiano, inicialmente através do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), e posteriormente pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), assim como a atuação, no estado, de outros organismos regionais, como o DNOCS, a Chesf, a CVSF e o BNB, não haviam alterado a estrutura da economia baiana, tal como no caso nordestino. Particularmente em relação à atuação da Petrobras no estado, saltava aos olhos mais perspicazes – e talvez somente a eles – que o empreendimento petrolífero no estado, tendo como marcos principais um sem-número de campos de exploração e a Refinaria Landulpho

⁶³ Em meados do século XX, sintomaticamente, em meio ao desânimo geral instalado na sociedade baiana, tornar-se-iam populares expressões de lamento tais como “a Bahia já teve” e “a Bahia já foi”. Entre os grupos dirigentes estaduais, a perplexidade era certamente maior. Mariani (2009, p. 99-102), por exemplo, intransigente na defesa da ortodoxia liberal, enxergava no fim do trabalho escravo e na Revolução de 1930, por ele adjetivada de “madrasta” para com a Bahia, algumas das principais razões para o ocaso político e econômico do estado, esquecendo-se, todavia, de indagar o porquê de as elites baianas terem se posicionado na “vanguarda do atraso” em cruciais eventos da história nacional.

⁶⁴ Nessa série de entrevistas patrocinadas por ambos os periódicos sobre o “enigma baiano”, coube a Manoel Pinto de Aguiar, destacado economista e publicista baiano, valendo-se de depoimentos precedentes, como o de Rômulo Almeida, realizar uma abordagem mais panorâmica da problemática estadual, levantando alguns dos seus importantes aspectos. Traduzindo o “enigma baiano” na questão de por que a Bahia não se industrializava, o autor assim elencava as causas principais do atraso baiano: “o problema da instabilidade da nossa economia que, preponderantemente primária e evidentemente reflexa, depende, endogenamente, da flutuação das safras, e exogenamente das flutuações dos mercados exteriores e dos preços nestes vigentes; o desgaste do nosso intercâmbio comercial interno, em relação à política cambial vigente no país, agravando a tendência estrutural da deterioração da relação de preços de intercâmbio; a escassa capacidade de poupança, e o reduzido estímulo aos investimentos em virtude de tais variáveis” (Aguiar, 1958, p. 9-10).

⁶⁵ A Carta do Petróleo, resultante dessa Conferência, é reproduzida na íntegra por Brandão (1998).

Alves⁶⁶, e não obstante a massa salarial gerada e os próprios investimentos na atividade de extração, representava pouco mais que um enclave (Oliveira, 2003b, p. 43-44)⁶⁷, produzindo, além disso, efeitos desorganizadores sobre a socioeconomia pretérita do próprio Recôncavo e processos inflacionários localizados, inclusive com projeções para a capital do estado, aspectos então já bem captados por Azevedo (1998, p. 203-212).

Assim, e com o benefício da visão retrospectiva sobre os termos da discussão então travada, o “enigma baiano” só poderia mesmo corresponder a uma compreensão ainda embrionária do fenômeno do subdesenvolvimento, o qual se reproduzia pela dupla condição periférica e dependente da Bahia, representando uma aproximação parcial à problemática, até certo ponto justificável para a época⁶⁸. Desse modo, não surpreende que, anteriormente, mais precisamente nos anos 1930, sob a indiscutível liderança inicial de Inácio Tosta Filho⁶⁹, o engenhoso “Programa das Autarquias”, tendo como marco inicial o Instituto do Cacau da Bahia (ICB), de 1931, e englobando outras instituições relacionadas a setores então expressivos da economia estadual, a exemplo do Instituto Baiano do Fumo (IBF) e da Cooperativa Central Instituto de Pecuária, ambos de 1935, articulados, todos eles, e logo a seguir, pelo Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia (ICFEB), de 1937, tenha encontrado os seus limites nessa mesma condição periférica e dependente do estado.

⁶⁶ Inaugurada em 1950 como Refinaria de Mataripe, localizada em São Francisco do Conde. Posteriormente, em 1953, seria incorporada ao patrimônio da Petrobras, alterando-se o seu nome para Refinaria Landulpho Alves, em homenagem ao ex-interventor que chefiara o governo baiano durante a ditadura do Estado Novo.

⁶⁷ “Do lado dos *inputs* demandados pelas atividades da Petrobras, os *linkages* que se estabelecem dão lugar sobretudo a uma forte dinâmica na construção civil. Os investimentos na construção de estradas, restritos aos campos de exploração de petróleo, crescerão à taxa real anual média de 16,0% entre 1958 e 1959; além disso, a massa de salários, frente a uma aguda escassez de habitações, deslanchará um importantíssimo crescimento da indústria da construção civil e de seus materiais. Entretanto, o caráter de ‘quase-enclave’ não se altera, fundamentalmente, nos vinte primeiros anos de estabelecimento da atividade: as compras efetuadas pela empresa em Salvador crescerão apenas à taxa real anual média de 2,7%, no mesmo período. Pequenas e incipientes indústrias dos ramos metalúrgico e mecânico começam também a ser incentivadas, embora as *hard* permaneçam todas de fornecimento externo, de São Paulo ou do exterior. Do lado dos *outputs*, os *linkages* são inexpressivos. O fornecimento mais regular de derivados de petróleo, inclusive a preços mais baixos, é quase tudo. Não haverá articulação com outros ramos industriais, senão a partir dos anos 1970, quando um florescente parque petroquímico, em Camaçari, começa a ser estruturado em torno de uma central da Petrobras como fornecedora dos insumos básicos” (Oliveira, 2003b, p. 43-44).

⁶⁸ Dessa perspectiva, o “enigma baiano” deve ser compreendido como um fenômeno datado, encontrando nisso, pois, a sua própria validação histórica. Denunciá-lo, retrospectivamente e sumariamente, como mera e grotesca farsa, ou conferir a qualquer outro tema mais contemporâneo o duvidoso atributo de “novo enigma baiano”, pode muito bem servir a determinada retórica, mas talvez careça de maior fundamentação teórica. Partindo da figura de Otávio Mangabeira, que havia cunhado a expressão, Guimarães (1982) executa uma leitura a um só tempo crítica e equilibrada da funcionalidade sociopolítica do “enigma baiano”. Para o autor, “O ‘enigma baiano’ foi na verdade a ponte entre os intelectuais do passado e os do presente, ou, o que vem dar no mesmo, a versão política, e por isso mais eficiente, de uma ideologia arcaica e, portanto, sem grande possibilidade política. [...] A surpresa diante do quadro de miséria e penúria em que se encontrava o povo, o estarecimento diante da contradição entre as riquezas naturais da terra e a pobreza material dos homens, era uma arma de arregimentação e de mobilização espiritual mais poderosa que a fria análise econômica. Não era nem o pensamento de um simplório, nem a manipulação de um povo simplório. Era apenas o recurso retórico de quem conhecia o poder das palavras e sabia que a política se faz com o consenso. Seu diagnóstico é claro, preciso, minucioso, mas superficial e abstrato, como convém a um discurso, pois é nesse nível que se acham os elementos de consenso” (Guimarães, 1982, p. 99-100).

⁶⁹ Ver, nesta obra, a rica entrevista de Antônio Alberto Valença, que, entre outros aspectos, realça a importância histórica das contribuições de Inácio Tosta Filho, as quais visavam imprimir uma maior racionalidade à ação estatal, em prol do desenvolvimento econômico da Bahia.

RÔMULO ALMEIDA E A DECISÃO DE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

O evento traumático que foi, sob todos os aspectos, o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, em 1954, trouxe, como não poderia deixar de ser, inegáveis consequências para o país. De fato, a autoimolação de Vargas sustara uma trama golpista, civil e militar, em franco andamento, garantindo uma sobrevida à democracia brasileira e a não destruição do aparato desenvolvimentista até então criado, principalmente em seu segundo mandato. Para além dos efeitos gerais no plano nacional, trajetórias pessoais seriam igualmente afetadas. Entre elas, inegavelmente, a de Rômulo Almeida. Este deixara a chefia da Assessoria Econômica da Presidência da República, a pedido do próprio Vargas, para assumir a presidência do BNB, no segundo semestre de 1953. Com a morte do presidente no ano seguinte, e assumindo a chefia do governo o Vice-presidente Café Filho, que, antes mesmo do suicídio de Vargas, já se havia aliado aos golpistas no cerco ao governo e no consequente assalto ao poder, cessavam as condições para que Rômulo permanecesse no cargo, pois, sendo fiel à memória do “velho” – como iria se referir doravante a Vargas –, as atitudes de traição de Café Filho lhe causavam verdadeira repugnância⁷⁰.

Rômulo decidira, então, retornar à Bahia e disputar uma vaga para a Câmara de Deputados, pelo mesmo PTB de Getúlio, ao qual já estava filiado há algum tempo. Conquistaria, afinal, a vaga, mas pouco tempo ficaria no parlamento, uma vez que suas reais aspirações, pelo menos para aquela época, se concentravam no Executivo, mais propriamente numa linha de promoção do desenvolvimento, como as experiências anteriores da referida Assessoria Econômica e do BNB já lhe haviam reiterado. Com a eleição de Antônio Balbino, candidato dissidente do PSD, para o governo do estado, aceitaria o convite do recém-eleito para chefiar a pasta da Fazenda, rara ocasião, aliás, em que o comando de uma gestão fazendária contaria com uma visão norteadora de desenvolvimento, mas não sem conflitos internos, como ressalta Santana (2002).

Na verdade, mesmo em meio a múltiplas tarefas da Assessoria Econômica de Vargas, Rômulo não deixara de se preocupar com os destinos da sua terra natal, ainda que suas ações jamais se pautassem pelo malfadado bairrismo. Nesse sentido, articulava-se, em 1952 e 1953, com Edgard Santos, reitor da então Universidade da

⁷⁰ O inaudito diálogo entre Rômulo Almeida e Café Filho, em que o primeiro comunicava a sua demissão ao segundo, no Palácio do Catete, presenciado por Jesus Soares Pereira, que acompanhava o primeiro em igual missão, é reproduzido por Almeida (1986, p. 87), Barbosa (2021, p. 415-416) e Souza e Assis (2006, p. 220), seguindo de perto o relato do próprio Jesus Soares Pereira. Poucas vezes se terá visto, na história da Administração Pública brasileira, tamanho exemplo de altivez da parte de um servidor público, e ainda mais diante de um presidente recém-empossado.

Bahia⁷¹, Miguel Calmon Du Pin e Almeida Sobrinho, presidente do Banco Econômico, e Clemente Mariani, presidente do Banco da Bahia, para, juntos, viabilizarem um centro de pesquisas econômicas aplicadas no estado, visando contribuir para o seu revigoramento, e buscando, de quebra, o apoio do governo federal (Almeida, 1986, p. 101; Fundação Comissão de Planejamento Econômico, 1955, v. 1, p. 3). Não logrando tal iniciativa obter o pretendido êxito de imediato, renderia frutos para mais adiante. Com efeito, em novembro de 1954, definida já a vitória do pessedista dissidente Antônio Balbino, a quem Rômulo apoiara no pleito, o mesmo Edgard Santos acolhe Rômulo e sua equipe nas dependências daquela universidade, mais precisamente em sua Escola de Enfermagem, custeando-lhes muitas despesas, o que se mostrou providencial, dada a inexistência de recursos para esse fim por parte do governo estadual. A pedido do próprio governador eleito, essa equipe teria a missão de elaborar um diagnóstico o mais amplo possível da condição socioeconômica do estado, capaz de nortear as ações governamentais. Tinha início, assim, com inegável disposição épica, a trajetória do planejamento na Bahia⁷², de que resultaria a elaboração do documento intitulado *Situação e problemas da Bahia – 1955: recomendações de medidas ao governo*⁷³, que viria a ficar mais conhecido como “Pastas cor-de-rosa” – posteriormente, e definitivamente, como “Pastas rosas”⁷⁴ –, alcunha jocosa atribuída pelo ressentido jornal A Tarde, o qual defendera, umbilicalmente, a candidatura derrotada ao governo estadual de Pedro Calmon, candidato das oligarquias mais tradicionais do estado.

Assim, antes mesmo de iniciar esse trabalho em “regime de mutirão” e muito antes de tomar posse como secretário, Rômulo trataria da montagem inicial de um arranjo institucional voltado para o planejamento, vale dizer, para o planejamento do desenvolvimento. A mesma inventividade institucional, tantas vezes posta à disposição da Presidência da República e do país, estaria agora a serviço do desenvolvimento da Bahia.

⁷¹ Atual Universidade Federal da Bahia (UFBA).

⁷² Sem prejuízo da consideração da importância atribuída a anteriores e inventivas ações governamentais, como as do já citado Inácio Tosta Filho, o planejamento é aqui entendido pelo sentido que lhe atribui Oliveira (1993, p. 23-24), ou seja, como componente do processo de reprodução ampliada do capital. Trata-se, em outras palavras, de planejamento *no capitalismo e para o capitalismo*, num contexto histórico particular de regulação fordista e políticas ativas de corte keynesiano, sob hegemonia do capital produtivo, e anterior à irrefreada ascensão do neoliberalismo.

⁷³ Posteriormente, e sem que se saiba ao certo a razão, esse histórico trabalho, necessário à compreensão da problemática baiana devidamente inserida no quadro nacional, foi renomeado pela Fundação Comissão de Planejamento Econômico como *Primeiros documentos sobre planejamento econômico no Brasil*: “Pastas rosas”, título um tanto insólito para o caráter de aplicação governamental a que então se propunha. Barbosa (2021, p. 475) e Spínola (2009a, p. 261, 2009b, p. 17) confirmam o título original do trabalho. Já Saavedra Castro (2010, p. 78) faz menção ao mesmo com o nome de *Contribuições preliminares para planejamento*. Mais recentemente, sua edição de 2012, da Seplan, traz o título de “Pastas rosas” de Rômulo Almeida. Seja como for, as “Pastas rosas”, contando com três volumes, compõem o acervo da Biblioteca Rômulo Almeida, da SEI.

⁷⁴ No espírito de uma Bahia cujas elites de então muito se orgulhavam de seu tradicionalismo, a Escola de Enfermagem era comumente frequentada por mulheres. Dado que Antônio Balbino sequer havia tomado posse, as Pastas e os classificadores postos pela direção daquela escola à disposição da equipe liderada por Rômulo Almeida eram, não coincidentemente, da cor rosa.

De imediato, Rômulo revitalizaria o antigo Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), criado em 1937, patrocinando, ademais, sua vinculação à Universidade da Bahia. O IEFB, assim repaginado, já representaria um importante apoio a esse esforço em prol do desenvolvimento do estado⁷⁵.

Rômulo contava, ainda, com inegável prestígio e trânsito nas esferas federais, o que lhe permitiria recrutar pessoas altamente capacitadas em regime de abnegação⁷⁶, vale dizer, de trabalho não remunerado, requisitando e obtendo, assim, a contribuição de importantes especialistas de áreas temáticas diversas, de múltiplas instituições, a exemplo de Américo Barbosa de Oliveira, do BNDE; Tomás Pompeu Accioly Borges e Aristeu Barretto de Almeida, do BNB; Sidney Lattini e Domar Campos, da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc); Lawrence Barber, Gerson Augusto da Silva e José de Nazaré Teixeira Dias, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebp-FGV). Ao fim e ao cabo, e conforme o mesmo esquema intensivo que caracterizara o “batismo de fogo” de Rômulo e sua equipe da Assessoria Econômica quando da elaboração da mensagem presidencial de 1951, as “Pastas rosas” viriam à luz em 7 de abril de 1955, após a posse do governador eleito e do secretariado (Barbosa, 2021, p. 476).

Tratava-se, enfim, de um levantamento, o mais apurado possível diante das circunstâncias, sobre o “estado das artes” da Bahia, em face da estagnação econômica que a afligia, ou, em outras palavras, de um até então inédito diagnóstico da socioeconomia e do setor público estaduais, com proposição de linhas de ação. A crônica instabilidade da economia baiana ainda calcada no modelo primário-exportador; a baixa eficiência marginal relativa do capital empregado no estado; a análise do “balanço de pagamentos” da Bahia, que acusava perdas em decorrência do regime cambial adotado pelo país, favorecedor da industrialização do Centro-Sul;

⁷⁵ Até meados dos anos 1950, o IEFB tivera uma existência relativamente modesta. Fundado em 1937, como uma sociedade civil, por economistas baianos, possuía uma biblioteca e mantinha uma revista. Seu grande salto se daria justamente quando da sua articulação ao esforço desenvolvimentista do estado, sendo incorporado à universidade, tornando-se responsável pela realização de importantes cursos, trazendo, assim, para a Bahia, discussões contemporâneas e grandes especialistas de temas diversos, influenciando e renovando o próprio ensino da economia no estado. Voltou-se, além disso, para a pesquisa de setores da economia baiana, com o objetivo de subsidiar o planejamento estadual. No relativamente curto período do seu apogeu, constituiu-se num campo intelectual de insulamento burocrático, avesso ao clientelismo que marcava as instituições do governo estadual. Contudo, com a saída de Rômulo Almeida das estruturas do governo e a subsequente mudança de rumos no planejamento do estado, incluindo o descumprimento, por parte deste, de um convênio celebrado com o Instituto, suas atividades foram minguando, até serem praticamente encerradas nos anos 1960 (Almeida, 1986, p. 96-97; Guimarães, 1966, p. 31-32; Pedrão, 2000, p. 7; Santana, 2002, p. 141-143).

⁷⁶ Na verdade, Rômulo pertencia a uma geração de servidores verdadeiramente devotados à *res publica*, de que é exemplo conspícuo, igualmente, o seu amigo e companheiro da Assessoria Econômica da Presidência da República, Jesus Soares Pereira. Com efeito, aqueles que trabalhavam na Assessoria, quase todos mal remunerados, muitas vezes varavam as madrugadas no Palácio do Catete discutindo e aperfeiçoando relevantes projetos de desenvolvimento para o país. Perambulando pelo palácio, por vezes em altas horas, Vargas ficara surpreso com a presença dos seus assessores, apelidando-os, então, de “boêmios cívicos”.

a incidência das secas no estado e seus efeitos deletérios na produção; as migrações de contingentes populacionais e a perda de valiosos recursos humanos e de capitais para regiões mais prósperas; o déficit de organização e racionalidade da estrutura da Administração Estadual de então para lidar com tal problemática de grande complexidade, todos, enfim, fatores apontados pelo documento. Em tons mais modernos, segundo Spinola (2009a, p. 261; 2009b, p. 17), os estudos enfeixados pelas “Pastas rosas” representariam os “termos de referência” para um futuro plano de desenvolvimento do estado, como de fato o seriam. O planejamento, liderado pelo Estado, reiterava-se como aspecto fundamental para o alcance do desenvolvimento, como então afirmava Almeida (2012, p. 17-18):

É ponto fundamental, uma consciência realística da situação, firmar o princípio de que o bem-estar, numa economia atrasada, como a nossa, é antes uma consequência ou um subproduto do desenvolvimento do que o efeito de programas destinados diretamente a esse fim. O progresso social resulta essencialmente do aumento dos investimentos para criar empregos produtivos, produzir mais e elevar os salários reais, ou seja, o poder de compra das populações [...], pois o distributivismo assistencial tem eficiência reduzida, face ao pouco que distribui, e assim se torna privilégio de alguns [...]. O papel do Estado é decisivo através dos investimentos básicos, das outras ‘economias externas’, do planejamento, que revela os investimentos públicos e particulares socialmente mais produtivos, e da iniciativa, suplente, que assegure, com os demais fatores, melhor grau de complementaridade e sincronismo no conjunto dos investimentos.

Finalmente, por intermédio do Decreto nº 16.261, de 27 de maio de 1955, constituía-se formalmente a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), vinculada ao Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb), criado pelo mesmo instrumento, com a primeira na qualidade de Secretaria Executiva do segundo (Bahia, 1955). A CPE se tornava responsável pela elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento para o estado, com o IEFB, agora incorporado à universidade e parte do planejamento estadual, atuando em seu apoio. A eficaz articulação que então se processava entre a CPE e o IEFB representava o núcleo do planejamento na Bahia, compondo um autêntico “sistema para o desenvolvimento”, nos termos de Guimarães (1966), e que, mais adiante, lograria expandir-se. Aliás, a CPE por si só já representaria, nas palavras de Vasconcelos (1980, p. 55-56), uma ampla e decidida reforma administrativa no interior de uma tradicional máquina de governo, cujas linguagens associadas do planejamento e do desenvolvimento lhe soariam no mínimo estranhas. Nas expectativas iniciais de Rômulo, afinal não cumpridas, o planejamento e os planos de desenvolvimento deveriam ser perseguidos pelo período de um decênio, pelo menos, com

projeções globais e setoriais, e naturais correções de rota (Almeida, 2012, p. 22)⁷⁷. Entre idas e vindas, avanços e recuos, é que se daria a trajetória do planejamento na Bahia.

PROBLEMATIZAÇÃO À GUIA DE CONCLUSÃO: CELSO FURTADO, RÔMULO ALMEIDA E O DESTINO DAS REFORMAS DESENVOLVIMENTISTAS NO NORDESTE E NA BAHIA

Quais os caminhos efetivamente trilhados pelas reformas desenvolvimentistas no Nordeste e na Bahia, em seus anos iniciais? A resposta a esta pergunta exigiu, neste trabalho, um exame não só de alguns dos principais fatores prévios internos à região, nela incluída a Bahia, com destaque, nessa análise de natureza mais endógena, para a estrutura de classes regional, vale dizer, para a atuação das classes em disputa, ou de seus representantes. Igualmente, levou-se em consideração importantes aspectos conjunturais e estruturais externos à região, capazes de interagir com aqueles mesmos fatores e, dessa forma, condicionando os rumos das aludidas reformas.

O fato de que uma autêntica política de desenvolvimento para o Nordeste, que incluía a criação de um órgão responsável por executá-la de forma planejada, fosse encampada pelo Presidente Juscelino Kubitschek não significava afirmar que o caminho para as intervenções na região, a serem lideradas pela Sudene sob o comando de Celso Furtado, estaria livre, por assim dizer. Antes pelo contrário, pois a própria concepção de uma intervenção de caráter planejado para o Nordeste, bastante distinta de tudo o que já havia sido feito anteriormente nesse espaço, encontraria desde o começo uma forte resistência das suas classes dirigentes, sobretudo dos grupos oligárquicos mais diretamente interessados na manutenção, na região, de um Estado de corte imobilista, vale dizer, não reformista e não desenvolvimentista. Instalado o Codeno, de molde transitório, em abril de 1959, e tendo sido remetida ao Congresso Nacional desde fevereiro do mesmo ano a mensagem presidencial com projeto de lei que propunha a criação do novo órgão para levar adiante a referida política de desenvolvimento, muitos parlamentares nordestinos, lídimos representantes das oligarquias regionais, quando não membros ativos destas, passariam à reação.

⁷⁷ “O planejamento deverá ser posto em execução em prazo longo e será orientado por projeções globais e setoriais por um decênio, pelo menos. A análise macroeconômica realizada para o diagnóstico vai orientar-nos na elaboração das projeções da atividade econômica. Tais projeções abrangerão desde prognósticos simples baseados na ausência das medidas de planejamento até modelos específicos construídos com base em alguns tipos de planejamento. As projeções globais da economia indicarão o nível provável da renda e do consumo num período futuro para algumas hipóteses de desenvolvimento. Com base no crescimento da renda e na análise da dinâmica da procura de bens de consumo, é possível prever as modificações estruturais que ocorrerão e planejar com segurança as medidas que se impuserem” (Almeida, 2012, p. 22).

Inicialmente, tratava-se de obstaculizar a própria criação da Sudene, com o argumento da sua desnecessidade, em face da preexistência de outros tantos organismos federais com atuação na região. Não se mostrando viável essa tática, em grande medida pelo apoio nacional que suscitara a nova política de desenvolvimento para o Nordeste, buscava-se agora derrogar a prerrogativa de coordenação centralizada que o novo órgão possuiria, por intermédio, especialmente, da retirada do DNOCS do âmbito dessa coordenação. Devido às reações das classes populares, capitaneadas por setores políticos progressistas, sindicatos de trabalhadores e estudantes, em algumas importantes cidades nordestinas contra essa manobra, em especial contra o Senador Argemiro de Figueiredo⁷⁸, que a arquitetara, logrou-se preservar o princípio da unidade do planejamento regional. Por fim, perdidas essas batalhas, tratava-se agora de barganhar com Kubitschek que, mesmo sendo criada a Sudene, Celso Furtado não seria nomeado o seu Superintendente. Após a criação desta e com Furtado à sua frente, os renitentes parlamentares nordestinos ligados aos “industriais da seca” propuseram ainda uma ampla reforma do DNOCS, desde muito capturado pelas oligarquias agrárias e tornado base de operações privilegiada da “indústria da seca”, de modo a aparelhá-lo de tal forma que fosse capaz de fazer frente à própria Sudene. O fato é que esta última fora instituída no apagar das luzes de 1959, após quase dez longos meses de debates e manobras no Congresso, apesar do voto contrário de grande parcela da própria bancada federal nordestina, e restando a Kubitschek pouco mais de um ano de mandato.

A criação da Sudene, lastreada num diagnóstico estrutural de matriz cepalina, precipitaria uma nova configuração política para a Região Nordeste, incorporando definitivamente ao seu espaço o Maranhão e a Bahia⁷⁹. Logo em seguida, a agência de planejamento regional passaria a atuar igualmente na área mineira inserida no polígono das secas. Na linha do pensamento furtadiano, a Sudene representaria o embrião de uma nova instância e uma nova consciência regionais, superando-se a fase dos localismos de feição clientelista e da disputa

⁷⁸ Nessa quadra histórica, o Senador Argemiro de Figueiredo, do PTB da Paraíba, ex-interventor desse estado, com forte vinculação aos interesses econômicos do complexo gado-algodão nucleado por Campina Grande, notabilizou-se por uma acerba campanha contra a Sudene, o movimento das Ligas Camponesas, a política de industrialização preconizada para o Nordeste e a proposta de regulamentação da açudagem pública que visava criar uma agricultura irrigada com redistribuição de terras. Além de defensor ferrenho da tradicional “solução hidráulica” executada pelo DNOCS durante décadas, ocupou-se largamente de denunciar a “infiltração comunista” na região, chamando a atenção das classes dirigentes e proprietárias para a “atuação subversiva” de Celso Furtado, “astuto economista empenhado em comunizar o Nordeste e o país”. Conquanto pertencesse, desde 1958, ao mesmo partido político de João Goulart e apoiasse formalmente a sua liderança – jamais em relação ao tema da reforma agrária, por óbvio –, sua atuação parlamentar deixava clara a intenção de que o Nordeste brasileiro permaneceria como um espaço imune a reformas estruturais. Porém, os embates iniciais em torno da criação da Sudene propiciaram uma razoável coesão entre interesses capitalistas mais avançados, sobretudo industriais, e setores populares, como no caso do Recife, que parou em protesto contra as manobras parlamentares que visavam inviabilizar a Sudene, tendo sido Argemiro de Figueiredo declarado *persona non grata* na cidade e enterrado simbolicamente pelos estudantes recifenses. Para maiores detalhes, ver Meneses (2016).

⁷⁹ Muito embora esse aspecto só tenha sido consumado com a divisão regional oficial de 1968, que estabeleceu a Macrorregião Nordeste com a composição atualmente conhecida, e mais o então Território de Fernando de Noronha, hoje pertencente ao estado de Pernambuco.

estéril dos estados nordestinos por recursos do governo federal. Cedo, entretanto, restariam desvanecidas as esperanças de Furtado. Afinal de contas, a unidade regional fora forjada pelo alto, mediante determinada intervenção do governo federal na região, não correspondendo, pois, a uma evolução efetiva do pensamento das suas tradicionais lideranças, de modo geral.

O apurado levantamento feito por Lima (2009) das atas do Conselho Deliberativo, inicialmente do Codeno e depois da própria Sudene, para o período que vai de 1959 a 1964, deixa claro que os governadores da região eram, na sua grande maioria, representantes dos interesses oligárquicos de seus respectivos estados, reproduzindo ad nauseam as lamúrias estaduais e, em alguns casos, inclusive, alegando discriminações intrarregionais, como se numa competição pela atenção do governo federal de fato estivessem, demandando para tanto da sua própria parte maior estridência⁸⁰. O apoio a determinadas ações patrocinadas ou executadas pela Sudene, ou até mesmo alguma atitude de desagravo à figura de Celso Furtado, acoimado como “comunista” nos círculos mais conservadores, inseriam-se num rol de manobras táticas. Trocando em miúdos, enquanto a Sudene se limitasse tão só a bancar uma política de industrialização, inclusive com subsídios, não haveria maiores problemas, sobretudo para os estados que se julgavam líderes da região, como Pernambuco e Bahia, vale dizer, para suas respectivas classes dirigentes. Porém, passando a Sudene a empreender aportes específicos e espacialmente localizados na infraestrutura, principalmente econômica, mas também social, e sempre de acordo com uma perspectiva regional mais ampla de desenvolvimento, reinstalava-se, entre as lideranças nordestinas, o momento bizantino da luta hobbesiana de todos contra todos, em que o resultado final remetia a um típico jogo de soma zero. E, a partir da etapa em que as intervenções desenvolvimentistas avançassem e passassem a tocar em aspectos fundamentais, como a estrutura agrária da região e a condição de miserabilidade das suas classes trabalhadoras, sobretudo rurais, tanto na sua faixa úmida quanto no semiárido, as reformas haveriam de ser combatidas, direta ou indiretamente. Aliado a isto, o recurso à procrastinação parlamentar também se faria presente, como no caso do I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para o triênio 1961-1963, somente aprovado após mais de um ano de exames e discussões no Congresso Nacional, e ainda assim sem a totalidade dos recursos orçamentários requeridos para a sua execução. Essas e outras ações, algumas de caráter evasivo e outras nem tanto assim, correspondiam às

⁸⁰ Para o ano de 1960, tendo não a seca, mas as enchentes se tornado uma calamidade no semiárido nordestino, inclusive com o rompimento da barragem do Açude Orós, antes mesmo da sua conclusão, Lima (2009, p. 130) pontua, como notável exceção, a figura de Rômulo Almeida, que, representando o governo baiano no Conselho Deliberativo da Sudene, acusou o costumeiro clientelismo eleitoral e pediu tratamento objetivo da questão, visando racionalizar a ação estatal.

expectativas de certos segmentos sociopolíticos da região de que, particularmente com a sucessão presidencial de 1960 e uma consequente “dança das cadeiras” ministeriais no ano seguinte, aquela liderança incômoda à frente da Sudene seria finalmente expelida.

Não é objetivo deste trabalho efetuar um balanço crítico minucioso das ações da Sudene ao longo do tempo, confrontando-as com o diagnóstico que lhe serviu de base na sua criação, algo já feito em momento anterior (Vidal, 2001). Interessa aqui determinada contextualização para a compreensão dos rumos das reformas pensadas para todo o Nordeste, as quais restariam distanciadas, em maior ou menor medida e desde os primeiros anos da sua execução, daquilo que havia sido inicialmente projetado. A começar pelo próprio diagnóstico furtadiano, que replicava e amplificava o otimismo original cepalino em relação à política de industrialização substitutiva de importações. Em outras palavras, se se fazia necessário distinguir entre soberania formal e soberania real dos países latino-americanos relativamente à autonomia concreta de que dispunham para gerir suas políticas econômica, fiscal e cambial, mais imperativo ainda seria ter esse elemento crucial em mente ao se tratar de um espaço regional duplamente periférico como o Nordeste.

Desse modo, e sintomaticamente, a industrialização intensiva que se projetara para a região, capaz de elevar a produtividade média da sua economia e de absorver o grande excedente da força de trabalho existente, só em parte se concretizaria, e notadamente quanto ao primeiro desses aspectos. Ademais, como as decisões de inversões industriais na região, à exceção dos investimentos realizados por empresas estatais, partiam não das deliberações de um planejamento estabelecido, mas das decisões tomadas no âmbito das matrizes de corporações capitalistas, nacionais e internacionais, em consonância com as determinações e necessidades da própria reprodução capitalista – na qual os incentivos fiscais e financeiros representariam uma modalidade de rebaixamento dos custos de capital –, também a ideia-força de um centro autônomo de expansão manufatureira não se viabilizaria (Moreira, 1979).

Bem assim, a larga utilização de subsídios fiscais, depois também financeiros, inspirados na experiência italiana da *Cassa per il Mezzogiorno*⁸¹, e corporificados primeiramente no chamado Mecanismo 34/18⁸² e poste-

⁸¹ Ver, nesse sentido, o apurado levantamento comparativo, efetuado por Carvalho (2014), sobre as experiências da *Cassa per il Mezzogiorno* e da Sudene.

⁸² Decorrente de uma combinação entre o artigo 34 da Lei nº 3.995, de 14/12/1961, que instituiu o I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, e o artigo 18 da Lei nº 4.239, de 27/06/1963 (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1979, p. 65-66, 81-83).

riormente no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), a par da industrialização que promovia, não se revelaria um fator capaz de engendrar uma nova classe dirigente regional, mais progressista do ponto de vista capitalista e supostamente oposta às tradicionais oligarquias da região. Em certa medida, cabe afirmar que também alguns grupos oligárquicos, entre eles os que se vinculavam à agroindústria açucareira, fariam largo uso desses mecanismos, metamorfoseando-se em agentes capitalistas modernos, beneficiando-se amplamente e alavancando suas posições de dominação na sociedade nordestina, especialmente após o golpe de Estado de 1964, que lhes proporcionaria ainda maiores privilégios (Oliveira, 1990). Seja como for, a industrialização nordestina levada a cabo pela Sudene, em associação com o BNB, e a intensificação dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social a partir do já citado I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, o mais bem elaborado dos quatro que teve a agência de planejamento regional, constituíram-se no principal êxito da política de desenvolvimento para a região. Afinal de contas, se a industrialização de fato produzida no Nordeste ficaria aquém do esperado, porque incompleta e concentrada em bens intermediários, exercendo função complementar em relação ao parque industrial líder do Centro-Sul e incapaz, portanto, de criar um mercado interno pujante, serviria ao menos para estancar o movimento de crescente disparidade entre o Nordeste e o Centro-Sul do país (Araujo, 1984; Guimarães Neto, 1984).

As derrotas mais contundentes das reformas desenvolvimentistas projetadas pela “Sudene originária”, tomando de empréstimo a acepção de Carvalho (2020), diriam respeito à racionalização da estrutura agrária, vale dizer, ao enfrentamento das anacrônicas estruturas socioeconômicas que tinham nas oligarquias regionais os seus principais beneficiários. Desse modo, e muito sintomaticamente, a racionalização da economia da faixa úmida litorânea, precisamente a Zona da Mata nordestina, com a proposição de elevação da produtividade dos empreendimentos canavieiro e cacauieiro típicos desse espaço, e tendo como contrapartida a liberação de terras para a produção de culturas alimentares, esbarraria desde o começo na enorme resistência dos grandes proprietários, dos *terratenientes*, como bem assinalam Andrade (1988), Guimarães Neto (1994) e Mallorquin (1998). Como um exemplar reformista que era Celso Furtado, tratava-se na verdade de uma proposta embutida de reforma agrária, e os potentados da região logo se aperceberam disso. Estes últimos, entre aumentar a rentabilidade capitalista de seus empreendimentos e garantir a propriedade do latifúndio, mesmo que improdutivo, optaram conscientemente pela segunda alternativa. Não se tratava apenas de combater a redistribuição de terras. Esta, caso efetivamente ocorresse seguindo os planos originais estabelecidos pela Sudene, tenderia a ampliar a faixa monetária da classe trabalhadora, diminuindo sua dependência

dos “grandes senhores de terras”. Propriedade latifundiária intocada e exercício da dominação social, estas foram as escolhas objetivas das classes dirigentes regionais.

Mesmo o governo inaugural do regime autoritário, algo constrangido em relação aos grandes proprietários de terras, sobretudo os da área canavieira, que eram seus apoiadores diretos, mas ainda assim balizado pelo diagnóstico contido no “Relatório do GTDN”⁸³, instituiu, em 1966, o Grupo Especial de Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste (Geran), articulado à Sudene, com o duplo objetivo de modernizar as unidades produtivas e diversificar a economia da Zona da Mata, o que envolvia, uma vez mais, a liberação de terras para outros cultivos que não a cana de açúcar, e preferencialmente alimentares. Como os programas do Geran tocavam, mesmo que de soslaio, na questão agrária, deram lugar a táticas evasivas por parte dos grandes proprietários de terras, inviabilizando os objetivos do próprio Grupo, que teve curta existência, por sinal, pois já em 1971 seria extinto.

No tocante à reorganização completa da socioeconomia do semiárido, o revés reformista foi, talvez, ainda maior. Ainda na época transitória do Codeno, após fundamentadas críticas de que a questão agrária não recebera um tratamento aprofundado no diagnóstico elaborado por Furtado, este e sua equipe conceberam um ousado projeto de lei para disciplinar o uso de terras beneficiadas pela açudagem pública, visando a redistribuição de terras e a consequente criação de uma classe de agricultores regantes, tributários de uma agricultura em bases capitalistas mais avançadas, incluindo a utilização racional dos recursos naturais, no que se constituía, igualmente, numa tentativa de reforma agrária, embora não explicitamente⁸⁴. Urgia, enfim, que se tentasse efetivamente algo para o semiárido, não só pelo anacronismo das suas estruturas econômicas e sociais, como também, e principalmente, pela enorme debilidade da agricultura de subsistência nesse espaço regional, incapaz de proporcionar segurança alimentar e adequado grau de monetização aos trabalhadores, sobretudo quando do flagelo das secas. Assim, no âmbito do Conselho Deliberativo do Codeno, no momento mesmo da apresentação desse projeto de lei para

⁸³ Não sem coincidência, Carvalho (1987, p. 109-141) identifica para esse período, e particularmente até o ano de 1969, uma sobrevida do projeto original da Sudene, uma vez que os generais Afonso de Albuquerque Lima e Euler Bentes Monteiro, ligados à ala nacionalista das Forças Armadas, ocupavam então, respectivamente, as direções do Ministério do Interior e da Sudene, até o momento em que são pressionados, por outros setores das Forças Armadas, a deixar os seus cargos.

⁸⁴ Aspecto já salientado no documento *Planejamento do combate às secas*, ainda que nos marcos da Constituição liberal de 1946, que previa indenização prévia e em espécie para a desapropriação de terras, mesmo que para fins de interesse social: “O uso das terras irrigáveis às margens de rios perenes ou vales úmidos e em virtude de obras públicas de combate às secas, em proveito do maior número possível de habitantes da região, reclama a desapropriação das grandes glebas não utilizáveis pelos seus atuais proprietários. Essa desapropriação terá de ser feita, conforme disposição constitucional, mediante indenização prévia pelo justo valor, paga em dinheiro, o que significa não ser conveniente relegar a medida para fase posterior ao início de obras públicas capazes de valorizá-las” (Banco do Nordeste do Brasil, 1953, p. 26).

disciplinamento da irrigação pública, a reação foi imediata, partindo do representante do governo do Ceará, estado em que a “indústria da seca” operava a pleno vapor, a alegação da sua inconstitucionalidade. Como o então representante das Forças Armadas nesse Conselho manifestou-se peremptório em favor de uma futura lei como aquela para o desenvolvimento da região, a manobra escapista foi abortada e o referido projeto de lei encaminhado ao Congresso. Este era, porém, o locus onde a representação parlamentar de base oligárquica atuava com desenvoltura. Então, rápida e astutamente, e passando por algumas comissões, o projeto de lei original do Codeno⁸⁵ foi substituído por outro, de autoria de um deputado nordestino, que não só punha abaixo o ideário reformista, como também reforçava o uso das águas represadas com dinheiro público, sobretudo pelos grandes proprietários de terras, e mormente na atividade pecuária, sendo aprovado e encaminhado à sanção presidencial. Restava, pois, à Secretaria Executiva do Codeno obter, de Kubitschek, o veto àquela “lei de irrigação às avessas”, o que foi de fato alcançado (Furtado, 1989, p. 76-77; Tavares, 2008, p. 226-227).

Uma vez obstaculizada a reorganização da socioeconomia do semiárido, também a ideia-força de transferência de excedentes demográficos relativos desse espaço para a nova fronteira agrícola incorporada à região, principalmente as terras úmidas maranhenses, mediante amplo projeto de colonização amparado pela Sudene, sofreria algum tipo de desgaste. Ademais, a delicada questão da pressão demográfica exercida sobre o semiárido constituía-se, reversamente, em fonte de poder, inclusive eleitoral, para poderosos chefes políticos locais, em geral membros de grupos oligárquicos e, igualmente, herdeiros das antigas tradições do mandonismo coronelista. Ainda assim, deu-se início àquela ação, a qual ficaria conhecida, no âmbito interno da própria Sudene, como o Projeto de Povoamento do Maranhão (PPM), em seguida substituído pelo Grupo Interdepartamental de Povoamento do Maranhão (GIPM), como relata Carvalho (2020, p. 114). A partir de inícios dos anos 1970, os governos do regime autoritário esvaziariam essa estratégia em suas concepções centrais, na medida em que outras tantas intervenções seriam engendradas para o semiárido, e nele executadas, muitas vezes sob auspícios do Banco Mundial⁸⁶, a exemplo do Programa de Integração Nacional (PIN)⁸⁷ e

⁸⁵ Reproduzido na íntegra por Tavares (2008, p. 229-245).

⁸⁶ Nesse período, as predileções do Banco Mundial, pontuadas por Bursztyn (2008, p. 152-153), recaíam sobre programas como o Polonordeste e o Projeto Sertanejo. Ver, também no tocante às diretrizes do Banco Mundial para o semiárido brasileiro, Carvalho (1987).

⁸⁷ Com a preocupação geopolítica de ocupar efetivamente a Amazônia – “integrar para não entregar” se converteria num dos lemas da cúpula militar então governante –, o PIN previa, como meta inicial, a transplantação de nada menos que 100.000 famílias nordestinas, cerca de 500.000 pessoas, ocupando-as na construção da ambiciosa Rodovia Transamazônica e em outras atividades (Carvalho, 1987, p. 167). Contudo, a transformação prévia do sistema econômico receptor dos excedentes populacionais, condição necessária para o sucesso dessa empreitada de grande envergadura, jamais se processaria, e a consequência direta disso remeteria a algo que já fora alertado pelo próprio Furtado, ou seja, milhares de nordestinos seriam condenados a condições de vida ainda mais precárias que as existentes no semiárido.

o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), seguidos pelo Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste, denominado Projeto Sertanejo, numa aplicação, ao fim e ao cabo, aos espaços agrários do semiárido nordestino, da conhecida modernização conservadora⁸⁸, e com reforço ao clientelismo nas relações do Estado com a sociedade desses espaços, como acentua Bursztyn (2008).

No caso da Bahia, passada certa euforia inicial pela constituição formal das estruturas de planejamento, anteriores à Operação Nordeste, ao Codeno e à Sudene, o Condeb, presidido pelo governador e contando, originalmente, com o secretariado e com representações institucionais das classes empresariais, de trabalhadores da indústria e da universidade, sofreria esvaziamento, tornando-se uma quase-ficção política (Guimarães, 1966, p. 37-43)⁸⁹. Assim, a atividade central de planejamento no estado passaria a coincidir com a atuação da CPE, encarnada na figura do seu líder, que, cumulativamente às funções de Secretário da Fazenda, assumiria ainda, durante certo período, a direção do IEFB (Barbosa, 2021, p. 482-483). Tantos poderes concentrados em apenas uma pessoa causariam problemas no âmbito governamental, mormente junto aos demais secretários, sentindo-se desprestigiados ou com suas respectivas searas de atuação invadidas pelas instâncias de planejamento.

De todo modo, seguia a batalha planejadora na esfera técnica, e sua prioridade seria a modernização do agro estadual, com a criação, em 1956, do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (Fundagro), engenhosa *holding* estatal responsável por associar capitais públicos, estaduais e federais, e privados para a viabilização de empreendimentos diversos: empresas de gêneros alimentícios, de beneficiamento, de máquinas, de adubos e implementos agrícolas, de engenharia rural, de construção de armazéns e silos, de colonização

⁸⁸ “A modernização conservadora corresponde à introdução do progresso técnico sem qualquer relação para com os aspectos sociais do desenvolvimento. Trata-se, neste sentido, de processo de penetração do capital no campo desvinculado das questões subjacentes às exigências impostas pelas mudanças das condições de subemprego, sub-remuneração e marginalização, a que é submetida a população que vive da agricultura (no Nordeste semiárido ou fora dele). A modernização conservadora apresenta a particularidade de constituir um processo violento de introdução do progresso técnico no campo, porque engendra relações de produção (novas ou ‘recriadas’, como a parceria), sempre desfavoráveis aos pequenos produtores rurais, proprietários ou não da terra” (Carvalho, 1988, p. 336-337).

⁸⁹ Guimarães (1966, p. 38-40) aponta a debilidade institucional e legal do Condeb a partir do seu próprio ato de criação, o que contribuiu para a sua meteórica existência. Sem embargo, pode-se traçar um paralelo com a experiência do Conselho Deliberativo do Codeno e, posteriormente, da Sudene. Malgrado a não obtenção de efetivas unidade e consciência regionais, a participação ativa, sobretudo dos representantes dos governos estaduais, nesse Conselho dizia respeito às decisões quanto aos relativamente vultosos recursos para a região nordestina, vale dizer, à sua partilha pelos estados. Muito diferente seria a realidade do Condeb, dada a frágil condição da Bahia de mobilizar, no âmbito do próprio governo estadual, os recursos de que necessitava para engendrar um arrojado esforço de desenvolvimento.

etc. Nasceriam, assim, as suas primeiras subsidiárias, como a Companhia de Armazéns Gerais e Silos da Bahia (Caseb) e a Companhia de Alimentação e Sementes da Bahia (Casemba), e depois viriam a Empresa de Conservação de Solo, Água e Mecanização Agrícola (Ecosama), a Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa) e a Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab), entre outras tantas (Barbosa, 2021, p. 489-490; Souza; Assis, 2006, p. 242-243). Porém, o caráter de unipessoalidade da liderança desse processo restaria exacerbado, na medida em que Rômulo assumiria, igualmente, a direção do Sistema Fundagro.

Seguindo-se de perto as pegadas de Barbosa (2021, p. 480-482), estando Rômulo consciente de que a Bahia, sem o apoio da União, não lograria reunir forças para fazer deslanchar um processo de desenvolvimento mais amplo, a frente política seria igualmente atacada, destacando-se uma minudente exposição encaminhada ao Presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, intitulada *Participação da Bahia na vida nacional*, em que se enfatizava o já analisado mecanismo das relações triangulares, que espoliava o Nordeste, de modo geral, e a Bahia, em particular. Apesar de bem elaborado por Rômulo e levando a assinatura do governador Balbino, e diferentemente do que por vezes se afirma na atualidade, aliás, sem qualquer comprovação, esse documento não conseguiria sensibilizar Kubitschek para uma mudança efetiva de rumos em relação à política para o Nordeste⁹⁰, e menos ainda estaria na base do surgimento da chamada Operação Nordeste⁹¹, lançada em 1959 por contingências políticas específicas, já anteriormente explicadas.

O mesmo ano de 1959 seria marcado pelo grande ato final da saga planejadora no estado, consubstanciado na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb), para o quadriênio 1960-1963, mas agora com Juracy Magalhães, da UDN, à frente do Executivo estadual. Para Barbosa (2021, p. 499-503), inclusive

⁹⁰ Nesse sentido, Furtado (1989, p. 42) relata que, em princípios de 1959, pouco antes do seu encontro com Kubitschek, em conversa que tivera com Lucas Lopes, então Ministro da Fazenda, constatara que a visão dominante que se tinha da questão nordestina nos altos escalões do governo continuava irredutível. Com efeito, Lopes culpava duplamente o Nordeste: pela voracidade de seus políticos em relação aos recursos federais e pela impaciência da sua gente. Afinal, não se podia fazer tudo de uma só vez, e a “hora do Nordeste” certamente chegaria. Tal como na fábula liberal da tendência à convergência final de níveis de renda e de bem-estar, a ser proporcionada pela atuação desimpedida do mercado, esse “radiante futuro” para o Nordeste restava indeterminado, hipostasiado.

⁹¹ Baseando-se em informações colhidas, Souza e Assis (2006, p. 258-260) reproduzem a versão de que essa mensagem do Governador Antônio Balbino ao Presidente Juscelino Kubitschek estaria na origem do lançamento da Operação Nordeste. Ledo engano. Tal reprodução conta, ainda, com erros factuais no ataque que faz às proposições de linhas de ação contidas no “Relatório do GTDN”, na medida em que se fala da ideia de transumância de populações da Zona da Mata para as terras do Maranhão, quando a pretendida transplantação ordenada se referia a excedentes demográficos relativos do semiárido, do qual a Bahia faz parte, com vasta porção, por sinal. Do mesmo modo, ao revés do que reproduzem os autores, quanto aos espaços da produção canavieira regional, questão que, possivelmente, não mais interessava às lideranças da Bahia pelo fato de que, por essa época, sua produção de açúcar já se tornara irrisória, aqueles não constituíam o cerne do referido documento, exceto pela proposta, nele embutida, de reforma agrária, visando viabilizar uma produção de alimentos capaz de dar suporte à industrialização.

pelo apuro com que o plano seria preparado, e contemplando múltiplos setores, tratava-se de um verdadeiro Plano de Metas aplicado ao cenário estadual. Com Rômulo de volta à presidência da CPE após a sua saída do governo Balbino, em 1957, quando deixara todos os cargos que então ocupava, mas dispondo agora de menor poder efetivo – sua condição era a de um secretário sem pasta, para cuidar dos temas relativos ao desenvolvimento do estado, articulando-se aos organismos nacionais e logo a seguir à recém-criada Sudene –, o plano dobrava a aposta na modernização do agro estadual, mediante alargamento do Sistema Fundagro, ao passo que buscava, igualmente, investir na industrialização, notadamente em setores-chave em que a Bahia detinha insumos estratégicos, casos da siderurgia, da química e da petroquímica. Indiscutivelmente, um elemento fundamental a balizar o Plandeb⁹², com o qual as antecedentes “Pastas rosas” não poderiam mesmo contar, por óbvias razões temporais, ou mesmo prever, dizia respeito à vaga desenvolvimentista proporcionada pelo Plano de Metas, vale afirmar, por seus visíveis efeitos expansivos na economia nacional e então já bastante concentrados no Centro-Sul do país, aos quais o Plandeb buscava agora associar uma nova dinâmica estadual, algo que, a rigor, escapava à própria lógica concentradora do referido plano nacional⁹³ (Saavedra Castro, 2010, p. 93-94). Por fim, visando dar sustentação fiscal e financeira ao sistema de planejamento para o desenvolvimento que então se expandia, o antigo ICFEB seria transformado no Banco de Fomento do Estado da Bahia (Banfeb). Na esteira do arrojo do plano, surgiriam, ainda, os projetos da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba) e da Companhia Baiana de Colonização (CBC).

Mas os tempos políticos eram outros, e o Plandeb, tendo sido remetido pelo governador do estado à Assembleia Legislativa, não lograria obter aprovação. Internamente à esfera governamental, Rômulo se via agora na incômoda posição de ter que conviver com seus adversários de quase sempre da UDN, a exemplo de Aliomar Baleeiro, titular da pasta da Fazenda, jurista de firme orientação neoliberal no campo da economia, e notabilizado, nos anos 1950, por sua ativa participação na chamada Banda de Música da UDN, que, no Congresso, especializara-se em obstruções parlamentares e em ataques ao varguismo e ao populismo, denunciando-lhes

⁹² Sob prismas distintos, análises mais apuradas do Plandeb são realizadas por Barbosa (2021, p. 499-503) e Spinola (2009a, p. 272-339; 2009b). Jamais publicados para o grande público, os três volumes do Plandeb se constituem, atualmente, num documento raro e de inestimável valor para a preservação da memória institucional do governo do estado e para pesquisas sobre a socioeconomia e o setor público estaduais do período, fazendo parte, igualmente, do acervo da Biblioteca Rômulo Almeida, da SEI. Para pormenores do plano, ver Bahia (1960).

⁹³ Formalmente, o Plandeb ressaltava sua adesão às diretrizes da Operação Nordeste. Já em relação ao Plano de Metas, o Plandeb anunciava como perfeitamente possível e desejável uma maior vinculação do plano estadual ao nacional, pelos efeitos positivos, a serem ainda mais potencializados, no esforço de industrialização substitutiva do país. Não obstante, acusava também o atraso da realização de metas do plano nacional no território baiano. Ver, nesse particular, Bahia (1960, p. 14-15).

em sua suposta corrupção inerente (Barbosa, 2021, p. 498). Aliás, a saída de Rômulo do governo anterior já mostrara os limites do experimento planificador e desenvolvimentista na Bahia, na medida em que Balbino, uma das muitas “raposas” do PSD⁹⁴, nos termos de Hippolito (2012), não se dispunha a efetivar um rompimento definitivo com as políticas e práticas clientelistas e patrimonialistas, vale dizer, de apropriação da esfera pública por interesses privados, em si mesmas infensas às ideias de planejamento e racionalização da ação estatal, as quais tendiam a retirar-lhes os meios de subsistência. E bem assim o demonstrara a ocasião, quando ainda chefiava a Fazenda, da derrota sofrida na tentativa de ampliar o fundo público mediante majoração da alíquota do imposto territorial rural, então de atribuição das legislações estaduais, como relata Santana (2002, p. 161-167). Seja como for, e um tanto ironicamente, mesmo não tendo sido aprovado pela Assembleia Legislativa e com implementação de suas ações apenas em caráter parcial, o Plandeb estaria destinado, todavia, a servir de guia para as principais ações desenvolvimentistas baianas, isoladas ou em associação com a União, nesta incluída a ação da Sudene, reiterando o acerto das proposições elaboradas no âmbito da CPE, sob indiscutível liderança de Rômulo Almeida, e como se constataria, mais adiante, com a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e da Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), nos anos 1960, com decidido apoio do Finor, e a instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), agora pelas “mãos visíveis” do Estado nacional com poderes ampliados, nos anos 1970, no âmbito do II PND⁹⁵.

Nos seus planos para desenvolver a Bahia, econômica e socialmente, Rômulo não pôde efetivamente dispor de um fator decisivo com o qual contaria Furtado nos seus anos iniciais à frente da Sudene: o apoio presidencial direto, o que lhe permitiu propor uma ampla intervenção planejada para a região. O fato de que tal intervenção se dava de fora para dentro por si só já era sintomático do caso nordestino, de modo geral, e do baiano, particularmente. Uma vez que as classes que dirigiam as anacrônicas estruturas econômicas e sociopolíticas desses espaços se contrapunham às pretendidas reformas desenvolvimentistas, estas caminhariam sempre no “fio da navalha”, tentando contrarrestar o poderio dos grupos dirigentes e a sua tendência ao imobilismo, que

⁹⁴ A clássica abordagem de Hippolito (2012), tendo o “centrista” PSD como o “fiel da balança” do experimento democrático de 1946 a 1964, contrapõe, no interior do maior partido nacional desse período, as “raposas”, velhos e novos caciques oligarcas dos estados, aos “reformistas”, parlamentares com alguma preocupação social, integrantes da conhecida Ala Moça da agremiação e mais afinados com os projetos da era desenvolvimentista encarnada em Juscelino Kubitschek. Para a autora, na Bahia, as maiores expressões do “reformismo pessedista” seriam os deputados Oliveira Brito e Vieira de Melo.

⁹⁵ Agora no papel de líder da Clan S.A., vale afirmar, como consultor, Rômulo se empenharia enormemente na montagem e viabilização do chamado sistema tripartite – capital estatal, capital privado nacional e capital privado internacional – para o Copec. Não obstante o sucesso de sua empreitada, seria progressivamente afastado da cena principal, como relata Barbosa (2021, p. 505-506), o que já indicava na própria ocasião que os rumos do desenvolvimento, pensados e planejados para o país pela tecnocracia do regime autoritário, eram outros, mais distantes de quaisquer pensamentos sobre um desenvolvimento social que deveria necessariamente acompanhar o crescimento econômico.

significava, nada mais e nada menos, que a preservação do *statu quo ante*. Nesse sentido, como bem lembra Brandão (2004, p. 26-27), válido tanto para o passado como para o presente, a luta efetiva em prol do desenvolvimento implica o enfrentamento das estruturas sociais, econômicas e políticas comprometidas com a manutenção do atraso, em todos os planos escalares, indistintamente.

Mais uma vez em relação à Bahia, as intervenções projetadas pela CPE, ainda que contando de início com o apoio do IEFB e a colaboração de determinados órgãos federais, não apresentaram maior coincidência temporal com os momentos de liderança do planejamento regional, prejudicando sobremaneira as ações do aparato planejador baiano, então já mais avançado que o de outros estados do Nordeste e mesmo do país⁹⁶. Trocando em miúdos, somente depois de quatro anos após a instituição da CPE é que seria criada a Sudene, e quase dois anos depois disso é que seria aprovado, pelo Congresso, o I Plano Diretor da agência de planejamento regional, responsável por considerável aporte infraestrutural no Nordeste. E, mais adiante, especificamente quando da montagem do sistema de incentivos, o já mencionado “Mecanismo 34/18”, é que justamente se eclipsava o singular experimento planejador baiano, com a despedida de Rômulo dos quadros governamentais estaduais, ainda no mandato de Juracy Magalhães, e o deslocamento progressivo da CPE, depois transformada em fundação pública dedicada exclusivamente a estudos e pesquisas, para um plano secundário, seguindo-se a descontinuidade e o esvaziamento de projetos, de que é exemplo conspícuo o butim promovido pelos vários grupos oligárquicos sobre as subsidiárias do inventivo Sistema Fundagro, após as resistências iniciais que este sofrera dentro do próprio aparato estatal, encerrando-se as suas atividades já em 1965, no governo de Lomanto Júnior (Almeida, 1986, p. 100, 114; Mantendo-se Guimarães, 1966, p. 103-104; Souza e Assis, 2006, p. 244-245). A partir do golpe de Estado de 1964, durante o governo de Lomanto Júnior no estado, o planejamento seria mais e mais tecnificado, tornando-se “politicamente neutro” nas suas pretensões de transformações de vulto, especialmente no que se refere às estruturas sociais. Em outras palavras, o planejamento passaria a ser visto como uma técnica administrativa para impulsionar, sobretudo, o desenvolvimento econômico. Reiterava-se, pois, a condição dependente da Bahia, ainda que os discursos oficiais anunciassem o contrário. Esta, assim como no caso do Nordeste, se consolidaria como “região-mercado” do

⁹⁶ Embora a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (Codepe) tenha sido criada em 1952, anteriormente, portanto, à CPE, esta última dispunha de uma equipe verdadeiramente multidisciplinar de profissionais, reunindo pessoas das áreas de economia, direito, engenharia, medicina e arquitetura, entre outras. Nesse sentido específico, foi, muito provavelmente, uma instituição pioneira no país (Barbosa, 2021, p. 484).

Centro-Sul, um desiderato, aliás, dos “capitães” nacionais da indústria, ainda nos idos desenvolvimentistas dos anos 1950, conforme a certa análise efetuada por Cohn (1978).

Havia, certamente, diferenças entre ambos os projetos de reformas desenvolvimentistas, liderados, respectivamente, por Celso Furtado, para o Nordeste, e Rômulo Almeida, para a Bahia. Tais diferenças, no entanto, tendiam, potencialmente, à complementaridade, e não a um inescapável antagonismo, como revela Barbosa (2021, p. 469-470). Os atritos porventura surgidos entre esses dois projetos pareciam remeter mais ao âmbito de certas rivalidades entre integrantes das equipes que lideravam, e não aos personagens em si, homens públicos de grande envergadura moral e que, publicamente, muito se respeitavam. Retrospectivamente, o principal ponto de discordância dizia respeito a uma interpretação equivocada que a equipe da CPE, de modo geral, fazia das linhas de ação propostas pelo “Relatório do GTDN”, particularmente em relação à diretriz de industrialização para o Nordeste, algo em que o próprio Rômulo foi levado a acreditar, por algumas vezes. Ora, o que buscava aquele documento, em sua diretriz industrializante, era nada mais e nada menos que estender as ações e os efeitos do Plano de Metas também para o Nordeste, ou seja, alargar espacialmente, dentro do âmbito nacional, a política de industrialização substitutiva de importações. Assim como nunca se pretendeu que um Brasil efetivamente industrializado se tornasse uma “autarquia econômica” – velho e surrado apanágio dos grupos liberais em sua crítica ao desenvolvimentismo –, tal objetivo jamais seria igualmente perseguido para o Nordeste. Além disso, como já demonstrara a Cepal em sua teorização original, uma estratégia de industrialização bem-sucedida levaria não à condição de “autarquia econômica”, mas a uma mudança na composição das importações, o que haveria de ocorrer, também, para o Nordeste, na hipótese de êxito pleno do projeto de industrialização regional. Em suma, tanto Celso Furtado como Rômulo Almeida pensavam um Nordeste e uma Bahia verdadeiramente integrados ao Brasil, e de forma virtuosa, vale afirmar, com efetiva diminuição das desigualdades regionais e sociais.

Entretanto, como exímios reformistas que eram, havia um aspecto talvez propositalmente esquecido em seus discursos da época, e mesmo em falas posteriores, quando de relatos das suas memórias: a oposição ao planejamento enquanto deliberada reação político-ideológica das classes dirigentes contra a intervenção do Estado, ainda que esta se dirigisse ao fim e ao cabo a dinamizar o capitalismo nacional. Com efeito, nos seus embates em torno das reformas para o Nordeste, Furtado se referia comumente aos “industriais da seca” e a outros grupos privilegiados, contrários às reformas desenvolvimentistas, enquanto Rômulo acusava as

práticas clientelistas e patrimonialistas dos grupos políticos que controlavam o Estado, brasileiro e baiano, como severos embaraços ao processo de desenvolvimento econômico e social. O que equivale a afirmar que ambos contavam com o apoio de uma burguesia industrial politicamente mais avançada, por contraste aos antigos grupos oligárquicos. E tal apoio efetivamente se consumou nos primeiros anos da CPE e da Sudene, sempre num caráter tático, e não estratégico. Em outras palavras, excetuando-se posicionamentos de alguns de seus membros mais ilustrados, como Roberto Simonsen, interessava a essa burguesia industrial que o Estado mobilizasse recursos para a sua própria expansão econômica e a consequente liderança a ser exercida na sociedade, e jamais que o Estado dirigisse o processo de desenvolvimento. Aqui caberia lembrar Kalecki (1980), que, já nos anos 1940, em meio ao consenso keynesiano que então se estabelecia nas sociedades capitalistas avançadas, advertia para a iminente reação das classes dirigentes contra uma intervenção anticíclica promotora de estabilização nas relações capitalistas, assim comprometendo seu “direito” de determinar os níveis da produção e do emprego, vale afirmar, de exercer a dominação social que “naturalmente” lhe cabia. Se tal vaticínio kaleckiano afinal se cumpriria para os espaços centrais do capitalismo, desde a “irresistível” ascensão do pensamento neoliberal, a situação haveria de se mostrar mais dramática para a periferia do sistema, onde as reformas engendradas pelo desenvolvimentismo, ainda que jamais tendentes a deslocar as sociedades para longe da órbita capitalista, enfrentariam desde sempre uma feroz resistência das suas classes dominantes, especialmente pelo caráter ativo do Estado, necessário à promoção do desenvolvimento. No caso do Brasil, independentemente de conjunturas eventualmente favoráveis a uma maior aceitação, pela sociedade, dos argumentos (neo)liberais, a oposição a um tipo de planejamento estatal que produzisse efetiva transformação das estruturas sociais e econômicas do país sempre se mostrou desenvolta, muito embora com a máscara do combate à insidiosa estatização da economia, como bem mostraram, em várias passagens históricas, Draibe (2004), Fiori (1995) e Cruz (1995), entre outros nomes. E assim também fartamente demonstrado pelos anos imediatamente anteriores a 1964 e durante o próprio, em que se intensificaram as lutas sociais em torno dos rumos concretos do desenvolvimento econômico nacional. Tais lutas seriam capitaneadas pelos setores populares, principalmente pelas classes trabalhadoras e por seus representantes, que demandavam as chamadas reformas de base, as quais, afigurando-se aos grupos conservadores como a antessala do socialismo, num contexto de tensão política crescente, proporcionariam à direita do espectro político uma possibilidade inaudita de reação mediante ampla coesão de forças sociopolíticas díspares, suficientemente capaz de sustar o projeto reformista, de que foram vítimas também a Sudene e a CPE, que, em alguma medida, haviam inflectido à esquerda em apoio ao projeto reformista.

Desse modo, ao fim dessa extensa jornada, caberia simplesmente uma indagação: qual teria sido o destino do Nordeste e da Bahia caso as pretendidas utopias planejadoras pensadas e lideradas por Celso Furtado e Rômulo Almeida tivessem sido implementadas em sua plenitude? Sem embargo de se imaginar as constantes e criativas artimanhas do capital para desembaraçar-se de quaisquer desígnios que não os seus, na sua infundável rota de acumulação desenfreada, seria ainda possível sonhar com uma Bahia, um Nordeste e seguramente um Brasil mais prósperos e desenvolvidos, mais integrados e solidários, espaços de uma almejada justiça social.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Manoel Pinto de. *Notas sobre o enigma baiano*. Salvador: CPE, 1958.
- ALMEIDA, Rômulo. *O Nordeste no segundo governo Vargas*. Fortaleza: BNB, 1985.
- ALMEIDA, Rômulo. *Rômulo: voltado para o futuro*. Fortaleza: BNB, 1986.
- ALMEIDA, Rômulo. *Pastas rosas de Rômulo Almeida*. Salvador: Seplan, 2012.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*. 4. ed. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1980.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Área do sistema canavieiro*. Recife: Sudene, 1988 (Série estudos regionais, 18).
- ARAUJO, Tania Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio (org.). *A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 71-82.
- ARAUJO, Tania Bacelar de. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-467, trimestral, out. 1997.
- ARAÚJO, Tatiana Brito de. *Os engenhos centrais e a produção açucareira no recôncavo baiano: 1875-1909*. Salvador: FIEB, 2002.
- AZEVEDO, Thales de. O advento da Petrobras no recôncavo. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo (org.). *Recôncavo da Bahia: sociedade e economia em transição*. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998. p. 185-216.
- BAHIA. Decreto nº 16,261 de 27 de maio de 1955. Cria o Conselho de Desenvolvimento e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 27 maio 1955.
- BAHIA. *Plano de Desenvolvimento da Bahia – Plandeb: 1960-1963*. Salvador: CPE, 1960.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Comissão Incorporadora. *Planejamento do combate às secas*. [Rio de Janeiro]: BNB, 1953. 72 p.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Banco do Nordeste: origens (I)*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas Barbosa. *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia*. São Paulo: Alameda, 2021.
- BEZZI, Meri Lourdes. *Região: uma (re)visão historiográfica: da gênese aos novos paradigmas*. Santa Maria: UFSM, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Eugênio Gudin. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 91-110, jan. 2001.

BRANDÃO, Carlos Antônio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série estudos e pesquisas, 67).

BRANDÃO, Carlos Antônio. Celso Furtado e o processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento visto da periferia: estruturas, decisões e estratégias. In: SOUSA, Cidoval Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (org.). *Celso Furtado: a esperança militante*. Campina Grande: EDUEPB, 2020a. v. 1, p. 171-193.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Celso Furtado para interpretar o Brasil de hoje. In: QUINTELA, Adroaldo et al. (org.). *Celso Furtado: os combates de um economista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Expressão Popular, 2020b. p. 135-146.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Introdução: cidade e recôncavo da Bahia. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo (org.). *Recôncavo da Bahia: sociedade e economia em transição*. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998. p. 27-58.

BRASIL. Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949. Regulamenta o § 1º, do art. 198, da Constituição Federal, que dispõe sobre o amparo às populações atingidas pela seca do nordeste. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 28 dez. 1949. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L1004.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 16 dez. 1959. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

CABRAL, Renan. Ideologia, técnica e política em Rômulo Almeida, Jesus Soares Pereira, Cleantho de Paiva Leite e Ignácio Rangel. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013. p. 229-260.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

CARDOSO, Fernanda Graziella. *A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão sobre o período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da abordagem da complexidade*. 2012. 250 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARDOSO, Fernanda Graziella. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.

CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília, DF: ABID, 1988.

CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento regional: um problema político*. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

- CARVALHO, Otamar de. Das secas, açudagem e lavouras xerófilas ao desenvolvimento do Nordeste. In: SOUSA, Cidival Morais de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (org.). *Celso Furtado: a esperança militante*. Campina Grande: EDUEPB, 2020. v. 2, p. 109-140.
- CASTRO, Antônio Barros de. A herança regional no desenvolvimento brasileiro. In: CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975a. v. 2, p. 7-85.
- CASTRO, Antônio Barros de. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975b. v. 2, p. 143-248.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995.
- D'AGUIAR, Rosa Freire. Celso Furtado e a Operação Nordeste. In: NASCIMENTO, Angela; LIMA, Marcos Costa (org.). *O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão*. Recife: UFPE, 2014. p. 47-61.
- DARDOT, Pierre et al. *A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. São Paulo: Elefante, 2021.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- EARP, Fabio Sá. A grande provocação: notas sobre o impacto de formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcisio; WERNECK VIANNA, Salvador Teixeira; MACAMBIRA, Júnior (org.). *50 anos de formação econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 271-288.
- EISENBERG, Peter Louis. *Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco (1840-1910)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 1977.
- FARIA, Vilmar. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA, Vilmar (org.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes; [São Paulo]: Cebrap, 1980. p. 23-40.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FRANK, André Gunder. *Do subdesenvolvimento capitalista*. Lisboa: Edições 70, 1991.
- FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (BA). *Primeiros documentos sobre planejamento econômico no Brasil: Pastas rosas*. Salvador: CPE, 1955. 3 v.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, Celso. *Os ares do mundo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- FURTADO, Celso. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *A formação e a crise da hegemonia burguesa na Bahia (1930-1964)*. 1982. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1982.
- GUIMARÃES, Ary. *Um sistema para o desenvolvimento: governo baiano e industrialização*. Salvador: UFBA, 1966.

- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Notas sobre emprego e indústria no Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 535-574, jul. 1984.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana, 1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Zona da mata: soluções adiadas. In: ARAUJO, Tania Bacelar de et al. (org.). *O GTDN: da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: UFPE, 1994. p. 101-113.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. Os problemas do Nordeste brasileiro. In: HIRSCHMAN, Albert Otto. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. cap. 1, p. 22-111.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. rev. e. atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 54-60.
- LIMA, Marcos Costa. O conselho deliberativo da Sudene. In: FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p. 223-265.
- LIMA, Marcos Costa. A assessoria econômica do segundo governo Vargas e a construção do Estado brasileiro moderno. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013. p. 175-227.
- MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- MALLORQUIN, Carlos. El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del Nordeste brasileño. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 205-228, trimestral, abr. 1998.
- MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano. *RDE: revista de desenvolvimento econômico*, Salvador, v. 11, n. 20, p. 95-131, jul. 2009.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 8, p. 9-39, 1995.
- MATTOSO, Kátia Mytilineou de Queirós. *Bahia: a cidade do Salvador e seu mercado no século XIX*. São Paulo: Hucitec; Salvador: Secretaria Municipal de Educação e Cultura, 1978.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. 2. ed. Brasília, DF: Ipea, 1996. 2 v.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- MENESES, Valdênio Freitas. Um “macartismo hidráulico” contra a Sudene: notas sobre a disputa entre o senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado (1959-1963). *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 83-102, jul./dez. 2016.
- MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- NARDI, Jean Baptiste. *Sistema colonial e tráfico negreiro: novas interpretações da história brasileira*. Campinas: Pontes, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

- OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 27, p. 67-92, trimestral, jul. 1990.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A navegação venturosa*: ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido*: classe e identidade de classe na Bahia. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003b.
- OLIVEIRA, Nelson de. *Neocorporativismo e política pública*: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. São Paulo: Loyola; Salvador: CEAS, 2004.
- PEDRÃO, Fernando. *As raízes da pobreza na Bahia*: a condição econômica da questão social. Salvador: Centro de Estudos Baianos da Universidade Federal da Bahia, 1985.
- PEDRÃO, Fernando. Novos rumos, novos personagens. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo (org.). *Recôncavo da Bahia*: sociedade e economia em transição. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998. p. 217-239.
- PEDRÃO, Fernando. Planejamento e crítica: a contribuição de Ignácio Rangel. *RDE: revista de desenvolvimento econômico*, Salvador, ano 2, n. 3, p. 6-12, jan. 2000.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*: colônia. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- ROBOCK, Stefan Hyman. *Projeto de planejamento global para o Nordeste do Brasil*. Fortaleza: BNB, 1955. 10 p.
- ROBOCK, Stefan Hyman. *Segunda visita ao Nordeste brasileiro*. Fortaleza: BNB, 1960. 25 p.
- ROBOCK, Stefan Hyman. *Desenvolvimento econômico regional*: o Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROSTOW, Walt Whitman. *As etapas do desenvolvimento econômico*: um manifesto não-comunista. 5. ed. ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- SAAVEDRA CASTRO, Marcial Humberto. *Rômulo Almeida e a problemática do planejamento*: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961). 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- SANTANA, Carlos Henrique Vieira. *Intelectuais, planejamento e clientelismo*. Salvador: Contexto e Arte, 2002.
- SANTOS, Milton. A rede urbana do recôncavo. In: BRANDÃO, Maria de Azevedo. *Recôncavo da Bahia*: sociedade e economia em transição. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998. p. 59-100.
- SOUZA, Aristeu; ASSIS, José Carlos de. *A serviço do Brasil*: a trajetória de Rômulo Almeida. Rio de Janeiro: A. Souza, 2006.
- SOUZA, Hermínio Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-517, trimestral, out. 1997.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. *A trilha perdida*: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: Unifacs, 2009a.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. O Plandeb. *RDE: revista de desenvolvimento econômico*, Salvador, ano 11, n. 20, p. 15-29, jul. 2009b.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Legislação básica*. 4. ed. Recife: Sudene, 1979.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Resolução CONDEL/SUDENE nº 176, de 3 de janeiro de 2024*. Aprova Relatório Conclusivo elaborado pela Equipe Técnica do Comitê Provisório do Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL/SUDENE), instituído pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 155, de 29 de abril de 2022, sobre as irresignações apresentadas por Entes federativos subnacionais contra a exclusão de municípios do Semiárido brasileiro e dá outras providências. Recife: Sudene, 2024.

TAMER, Alberto. *O mesmo Nordeste*. São Paulo: Herder, 1968.

TAVARES, Hermes Magalhães. *Nordeste – 1959: a lei de irrigação abortada*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 225-245, jan./jul. 2008.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VASCONCELOS, Raimundo. CPE e as reformas administrativas. *Planejamento*, Salvador, v. 8, n. 1/2, p. 55-61, jan./jun. 1980. Edição especial.

VIDAL, Francisco Baqueiro. *Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo*. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

VIDAL, Francisco Baqueiro. A problemática do semiárido nordestino à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural. *In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. p. 197-217. (Série estudos e pesquisas, 63).



Seção II

PLANEJAMENTO NA BAHIA:
AVANÇOS, PROBLEMÁTICAS
E PERSPECTIVAS



Desafios e perspectivas do planejamento governamental na Bahia: contribuições para um novo ciclo de desenvolvimento

Ranieri Muricy Barreto*

O ano de 2025 marca datas simbólicas para o planejamento governamental na Bahia: os 70 anos da criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e os 30 anos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Tais efemérides não apenas celebram a trajetória histórica de instituições essenciais para o desenvolvimento, mas nos convidam a refletir sobre a importância do planejamento como instrumento de transformação social, econômica e territorial.

Historicamente, o planejamento foi alicerçado como ferramenta de coordenação de recursos e mobilização de forças sociais para o desenvolvimento. Na Bahia, esse legado se construiu a partir de iniciativas visionárias que compreenderam o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, da modernização e da inclusão. A criação da CPE, nos anos 1950, alinhava-se ao esforço nacional de desenvolvimento liderado por Juscelino Kubitschek, e a atuação de personalidades como Rômulo Almeida lançou as bases de uma cultura de planejamento que se expandiria ao longo das décadas seguintes.

No entanto, o contexto contemporâneo impõe novos e complexos desafios. A aceleração das mudanças climáticas, o avanço das tecnologias disruptivas, as tensões geopolíticas e a financeirização da economia global redefinem os marcos de atuação dos Estados nacionais e subnacionais. Nesse cenário, o planejamento governamental precisa ser dinâmico, adaptativo e profundamente conectado com as necessidades da sociedade.

Além disso, a pandemia da covid-19 evidenciou de forma contundente a centralidade do Estado e do planejamento estratégico na proteção da vida e na preservação da coesão social. As respostas à crise sanitária mostraram que a capacidade de articulação intersetorial, de gestão de riscos e de formulação de políticas baseadas em evidências é crucial para enfrentar situações de elevada complexidade e incerteza.

* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Superintendente de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia (Seplan). <https://orcid.org/0009-0001-4834-4203>. ranierimb@yahoo.com.br; ranieri.barreto@seplan.ba.gov.br

Na Bahia, os avanços recentes – como a atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para o horizonte 2050, a implantação de uma carteira estratégica de investimentos e o fortalecimento da participação cidadã (Bahia, 2024a) – demonstram o compromisso do Estado com um planejamento que vai além da retórica, estruturando políticas públicas transformadoras.

Este artigo busca, assim, situar o planejamento governamental baiano, nas duas últimas décadas, entre sua rica herança histórica e as novas exigências do presente e do futuro. Por meio da análise de sua evolução institucional, dos principais desafios contemporâneos, das tendências inovadoras e das estratégias de fortalecimento da implementação das políticas públicas, pretende-se oferecer subsídios para a construção de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável, inclusivo e democrático na Bahia.

A reflexão aqui proposta se ancora em documentos oficiais, experiências internacionais, lições extraídas da trajetória recente e, sobretudo, na convicção de que o planejamento, quando concebido como processo coletivo e estratégico, é uma ferramenta essencial para a promoção do bem-estar, da justiça social e da soberania democrática. Planejar é, portanto, um ato político, de esperança racional: uma aposta no futuro construída a partir das escolhas que fazemos hoje.

Dessa forma, ao revisitar os marcos históricos do planejamento na Bahia e confrontá-los com os desafios e possibilidades do presente, este artigo propõe uma leitura crítica e propositiva do papel do Estado na condução de estratégias de desenvolvimento. Trata-se de conectar o passado de excelência em planejamento da Bahia com os novos desafios contemporâneos – como a transição ecológica, a redução das desigualdades e a incorporação de inovações tecnológicas –, de defender o resgate da centralidade do planejamento na administração pública e de apontar caminhos para o fortalecimento institucional do planejamento no Estado, com base na integração federativa e na participação cidadã qualificada.

REFERENCIAL HISTÓRICO E INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO NA BAHIA

A Bahia foi pioneira no planejamento estadual no Brasil, com a instituição da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, sob a liderança visionária de Rômulo Almeida. Inspirada em experiências internacionais de planejamento estatal para o desenvolvimento, a CPE consolidou uma prática de planejamento

orientada para a transformação estrutural da economia baiana. Essa prática se caracterizou pela articulação de setores produtivos estratégicos (indústria, agricultura, infraestrutura) e pela preocupação com a integração territorial, buscando reduzir as disparidades regionais históricas (Alcoforado, 2025; Almeida, 2002; Barbosa, 2025).

Nos anos seguintes, a CPE desenvolveu estudos econômicos fundamentais, elaborou planos de desenvolvimento e formulou propostas para a implantação de polos industriais, como o Polo Petroquímico de Camaçari. Esses esforços eram alinhados a uma visão de desenvolvimento endógeno e estruturante, compreendendo o papel central do Estado como indutor do desenvolvimento e da modernização econômica e social.

Durante os anos 1970, o Brasil vivia sob a égide da ditadura militar (1964-1985), um regime autoritário que, apesar da repressão política e da supressão das liberdades civis, implementou, a seu modo, uma agenda de desenvolvimento econômico ambiciosa. A primeira metade dos anos 1970 foi marcada pelo chamado milagre econômico brasileiro, iniciado no final da década anterior, período de crescimento acelerado do PIB, industrialização e grandes obras de infraestrutura, viabilizado por abundante crédito externo e forte centralização decisória. Contudo, esse modelo concentrava renda e aprofundava desigualdades regionais e sociais.

A partir de 1973, com a eclosão da primeira crise do petróleo e, mais adiante, da segunda crise em 1979, a conjuntura internacional se tornou adversa: o preço do petróleo disparou, o custo da dívida externa aumentou e a inflação ganhou força, impondo a necessidade de políticas de ajuste e estabilização.

Mesmo nesse cenário interno e sob a crescente influência dos ventos neoliberais globais, que começaram a ganhar força ao final dos anos 1970, a Bahia buscou manter uma trajetória própria de planejamento governamental, em especial por meio de instituições governamentais, que articularam diagnósticos territoriais e propostas de desenvolvimento regional. Embora o contexto nacional passasse a priorizar ajustes macroeconômicos e a conter investimentos públicos, o Estado baiano persistiu na promoção de políticas voltadas ao fortalecimento da infraestrutura econômica e social, especialmente nas áreas de energia, transportes, educação técnica e interiorização do desenvolvimento, preservando, assim, uma visão estratégica de longo prazo em meio às turbulências da conjuntura.

A redemocratização, nos anos 1980, propiciou a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a obrigatoriedade dos instrumentos de planejamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988). Essa nova arquitetura institucional ampliou o espaço para a participação social estruturada na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. No entanto, vale uma crítica: o PPA, por seu horizonte de médio prazo (quatro anos), nem sempre consegue assegurar a continuidade necessária a projetos estruturantes de longo alcance, tornando-se, muitas vezes, vulnerável a ciclos políticos e pressões conjunturais.

A criação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em 1995, representou outro marco fundamental (Bahia, 1995). Em 2025, a instituição completa 30 anos como superintendência e, ao mesmo tempo, celebra 70 anos de uma trajetória de dedicação ao planejamento estadual, reafirmando seu papel de herdeira legítima da tradição iniciada pela CPE. Desde sua criação, a SEI consolidou-se como uma instituição de excelência na produção e disseminação de conhecimento aplicado ao planejamento governamental, realizando estudos socioeconômicos, diagnósticos territoriais, projeções econômicas e suporte técnico para a formulação e avaliação de políticas públicas. Sua integração à estrutura da Secretaria do Planejamento (Seplan) reforçou significativamente a capacidade do Estado de gerar informações qualificadas para subsidiar decisões estratégicas, fortalecer a gestão baseada em evidências e fomentar uma cultura de planejamento inovador e participativo.

Esse legado de planejamento estruturado permitiu que a Bahia, ao longo das últimas décadas, se posicionasse como referência nacional em iniciativas de planejamento de longo prazo. Entre as experiências desenvolvidas para resgatar e fortalecer a capacidade de planejamento do Estado, destaca-se o Plano Estratégico 2008-2028 (Bahia, 2007). Esse plano utilizou como metodologia o *Balanced Score Card (BSC)*, buscando estruturar objetivos e indicadores estratégicos. Entretanto, apresentou limitações consideráveis: não estabeleceu vínculos diretos com os Planos Plurianuais (PPA) e outros instrumentos legais de planejamento; não previu um modelo de gestão que articulasse a execução e o acompanhamento das ações; utilizou como base a realidade existente (realidade pré-existente), sem construir uma “imagem” de futuro desejada que orientasse a transformação estrutural do Estado; e, como consequência, não serviu como referência para o desenvolvimento do plano que o sucedeu, construído a partir da realização de vários seminários realizados ao longo do ano de 2023, o Plano Bahia 2023.

Para elaboração desse novo Plano, foi adotado o método do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Desse modo, procurou avançar na análise de cenários e na construção de alternativas estratégicas, sendo enriquecido pela produção dos *Cadernos “Pensar a Bahia”* (Bahia, 2010a, 2010b), que reuniram reflexões temáticas em diversas áreas do desenvolvimento econômico e social. Embora tenha representado uma melhoria metodológica em relação ao plano anterior, ainda se revelou a necessidade de um instrumento de planejamento de longo prazo mais abrangente, prospectivo e integrado às demandas contemporâneas de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

Essa atmosfera deu lugar ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Bahia (PDI Bahia 2035), concebido em 2017. Esse plano marcou profundamente a trajetória recente do planejamento governamental baiano ao adotar uma metodologia prospectiva baseada em cenários, identificar macro-objetivos estratégicos para o desenvolvimento e incorporar uma ampla participação da sociedade civil organizada. O PDI Bahia 2035 serviu de referência e inspiração para a elaboração dos PPAs estaduais, especificamente os de 2020-2023 e o de 2024-2027 e, o mais relevante, influenciou o processo de elaboração da Estratégia Brasil 2050, em curso, iniciativa do Ministério do Planejamento visando à retomada do planejamento governamental de longo prazo no país (Bahia, 2019a, 2019b, 2024b).

Atualmente, está em curso a atualização do PDI para o horizonte 2050, o que reafirma o compromisso da Bahia com um planejamento estratégico orientado para o futuro, integrado às agendas globais de desenvolvimento sustentável e à inovação tecnológica, e priorizando a inclusão social e a resiliência ambiental (Bahia, 2024a). Voltado para os problemas específicos do Estado, o novo plano busca alavancar o desenvolvimento baiano a partir da identificação dos principais gargalos estruturais, como as desigualdades regionais, a baixa produtividade agrícola em algumas áreas, os déficits em infraestrutura de transporte e logística, as limitações no acesso à educação de qualidade e à inovação tecnológica e os desafios na área de saúde pública (Bahia, 2024a; Barreto, 2022).

Ao mesmo tempo, o PDI valoriza e potencializa as vocações estratégicas já mapeadas, como a diversidade produtiva do agronegócio, a ampla disponibilidade de recursos energéticos renováveis, o patrimônio cultural e natural com forte potencial turístico, a capacidade de desenvolvimento industrial em setores como mineração, petróleo e gás, além da posição logística estratégica da Bahia no contexto nacional e internacional.

A trajetória do planejamento na Bahia demonstra que o Estado soube preservar sua tradição histórica e, ao mesmo tempo, incorporar práticas contemporâneas de governança, baseada em evidências, inovação territorial e integração federativa. Revela, portanto, sua capacidade adaptativa e a busca contínua por inovação institucional.

Assim, o planejamento governamental na Bahia configura-se hoje como um patrimônio institucional estratégico, indispensável para enfrentar os desafios do século XXI e para a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo, inclusivo e sustentável.

Assim, o planejamento governamental na Bahia configura-se hoje como um patrimônio institucional estratégico, indispensável para enfrentar os desafios do século XXI e para a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo, inclusivo e sustentável.

DIAGNÓSTICO ATUAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA BAHIA

Desafios estruturais

A Bahia, apesar dos avanços recentes, ainda enfrenta desafios estruturais profundos que impactam a efetividade do planejamento governamental e limitam a capacidade de indução do desenvolvimento econômico e social. A persistência da desigualdade socioeconômica é um dos principais desses entraves - o estado apresenta elevados índices de pobreza, com forte marca racial e regional, fruto de estruturas históricas de concentração de poder, apropriação desigual de recursos e exclusão social. Assim, a desigualdade não se reduz à questão da renda, mas, também, se verifica no acesso desigual a serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte e saneamento.

Superar esse quadro exige ações estruturadas e integradas de inclusão produtiva, melhoria da qualidade da educação, fortalecimento das políticas de inovação tecnológica e de promoção da equidade territorial. Requer, ainda, políticas sistemáticas de combate às desigualdades regionais, capazes de reverter o tradicional padrão concentrador que compromete o crescimento sustentável e inclusivo.

As mudanças climáticas também impõem novos desafios à resiliência territorial e à sustentabilidade do modelo econômico baiano. A necessidade de incorporar a transição energética para fontes limpas e renováveis, de fortalecer a gestão dos recursos hídricos e de proteger a biodiversidade coloca o planejamento público diante de novas agendas que exigem inovação e articulação intersetorial.

A revolução tecnológica, por sua vez, redefine as dinâmicas econômicas e sociais. A universalização do acesso digital e a formação de novas competências técnicas tornaram-se urgências estratégicas. O déficit de conectividade nas zonas rurais e nas periferias urbanas limita o acesso a oportunidades de inclusão produtiva e educacional, aprofundando desigualdades já existentes.

Outro desafio crítico reside nas fragilidades institucionais. A descontinuidade de projetos entre gestões, a fragmentação de políticas públicas e a baixa capacidade de articulação entre planejamento, orçamento e execução comprometem a efetividade das ações governamentais. Ainda há necessidade de fortalecer o ciclo completo de políticas públicas: formulação, execução, monitoramento e avaliação, em especial no âmbito subnacional. Nas palavras de Barreto (2025, p. 4),

A dicotomia entre o curto e o longo prazo tem sido objeto de debate na teoria econômica há décadas. Keynes, em sua crítica ao pensamento econômico clássico, cunhou a famosa frase “no longo prazo, estaremos todos mortos”, apontando para a necessidade de respostas imediatas às crises econômicas. No entanto, o próprio Keynes reconhecia a importância de políticas estruturantes para garantir estabilidade e crescimento no futuro.

Keynes alertou que a obsessão pelo equilíbrio de longo prazo poderia levar a crises sociais irreversíveis no curto prazo. Sua defesa de políticas anticíclicas, como gastos públicos em recessões, foi crucial para a recuperação pós-1929. No entanto, Keynes nunca negou a importância do planejamento estratégico, argumentando que o Estado deve atuar não apenas para corrigir falhas de mercado, mas para direcionar investimentos em setores-chave, como infraestrutura e pesquisa.

Nesse sentido, superar as mencionadas fragilidades institucionais exige um novo pacto federativo em torno da continuidade do planejamento estratégico como política de Estado – um compromisso que una a urgência das respostas de curto prazo à construção coletiva de um futuro sustentável, justo e integrado.

Impacto da pandemia

A pandemia da covid-19 foi um evento crítico que expôs, de maneira contundente, as vulnerabilidades sociais, econômicas e institucionais da Bahia e do Brasil. Contudo, também ressaltou a centralidade do Estado na proteção da vida e na manutenção da coesão social em períodos de crise.

Na Bahia, as políticas públicas emergenciais de saúde, proteção social e apoio econômico desempenharam papel relevante na mitigação dos impactos da pandemia. A rápida expansão da rede hospitalar, a implantação de centros de testagem e vacinação, a concessão de auxílios financeiros e a manutenção de programas sociais existentes, previstos no PPA vigente à época, demonstraram a importância de uma estrutura de planejamento ágil, coordenada e baseada em evidências, como sinalizam Santos, Cerqueira e Barreto (2021).

A atuação da SEI revelou-se particularmente decisiva durante a pandemia, ao disponibilizar dados e análises fundamentais para a formulação, o monitoramento e a gestão das ações de enfrentamento à covid-19. Essa infraestrutura de informações foi decisiva para orientar decisões rápidas, bem fundamentadas e sensíveis às especificidades territoriais (Santos; Cerqueira; Barreto, 2021). Ao cumprir esse papel técnico-estratégico, a SEI reafirmou sua relevância como um dos pilares do planejamento governamental baiano, contribuindo para respostas mais eficazes e socialmente comprometidas em um dos períodos mais desafiadores da história recente.

Outro fator decisivo para a capacidade de resposta da Bahia durante a pandemia foi a existência de um Plano Plurianual (PPA) bem estruturado, que não apenas orientava as políticas públicas em curso, mas também possuía flexibilidade suficiente para incorporar medidas emergenciais e ações estratégicas de enfrentamento e recuperação pós-crise. Esse PPA robusto, ancorado em diagnósticos consistentes e alinhado às prioridades sociais, econômicas e territoriais, foi fundamental para garantir a continuidade dos investimentos públicos e a execução de programas voltados à saúde, proteção social e estímulo à atividade econômica. Tal estrutura de planejamento, articulada com mecanismos de monitoramento e avaliação, permitiu ao Estado agir com celeridade, eficiência e foco nos territórios mais vulneráveis, evidenciando o papel do PPA como instrumento essencial não apenas de gestão, mas de resiliência institucional frente a cenários de elevada complexidade e incerteza.

No entanto, a crise sanitária também evidenciou a necessidade de ampliar a capacidade de planejamento intersetorial e de antecipação de riscos. As limitadas articulações entre as áreas de saúde, educação, assistência social e ciência e tecnologia revelaram gargalos que comprometeram a eficácia das políticas públicas em situações de alta complexidade.

Assim, a experiência da pandemia reforçou a urgência de fortalecer sistemas de gestão de riscos e de planejamento de contingência, com maior investimento em modelos mais flexível e adaptativos de formulação de políticas públicas, com forte capacidade de resposta integrada.

Avanços recentes

Apesar dos desafios, a Bahia tem consolidado importantes avanços estratégicos no fortalecimento do planejamento governamental. Vejam-se alguns exemplos de práticas nesse sentido:

- *Atualização do PDI Bahia para 2050*: com base em metodologia prospectiva e forte participação cidadã, o novo plano busca orientar o desenvolvimento do estado considerando tendências globais, desafios estruturais locais e a construção de cenários de futuro (Bahia, 2024a).
- *Implantação da Carteira de Projetos*: a Carteira de Projetos de Investimentos reúne projetos e ações estratégicas do Governo do Estado, propondo a continuidade da gestão com responsabilidade fiscal e a execução de obras de infraestrutura social, logística, de transportes, urbana e energética que acelerem o crescimento econômico e promovam a melhoria das condições de vida, especialmente da população mais vulnerabilizada. Os projetos de investimentos foram agrupados em três categorias:
 - Investimentos estruturantes: projetos de infraestrutura, logística, saneamento e energia, fundamentais para viabilizar uma visão de futuro sustentável;
 - Investimentos transformadores: ações voltadas essencialmente para o desenvolvimento humano, com foco nas áreas social e urbana;
 - Investimentos dinamizadores: iniciativas que buscam potencializar as vocações econômicas regionais, estimulando a geração de emprego e renda local.

- *Ampliação dos espaços de escuta social:* o Estado tem fortalecido mecanismos de participação cidadã, com consultas públicas, conferências temáticas e plataformas digitais para engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas. A construção coletiva de prioridades e estratégias reforça a legitimidade e a eficácia do planejamento.
- *Integração das agendas territoriais e setoriais:* um dos avanços mais relevantes foi a maior integração entre o planejamento territorial e os planos setoriais. A abordagem integrada permite reconhecer a diversidade dos territórios baianos, valorizar suas vocações e enfrentar de forma mais articulada os desafios locais.

Essas importantes melhorias apontam para a construção de um novo ciclo de planejamento estadual, estratégico, participativo e orientado para resultados de longo prazo. O novo PDI Bahia 2050 contará, portanto, com uma Carteira de Projetos atualizada, alinhada a esses instrumentos e baseada em projetos estratégicos voltados para a transformação da realidade em direção a um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, inovador e sustentável.

No entanto, para consolidar esses avanços, é fundamental que o Estado continue investindo no fortalecimento institucional, na formação de quadros técnicos, na inovação metodológica e na consolidação de instrumentos eficazes de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Também será imprescindível modernizar a máquina pública, aprimorando processos administrativos, ampliando o uso de tecnologias digitais e reforçando a capacidade de gestão e execução de projetos estratégicos, para que a estrutura estatal esteja à altura dos desafios e compromissos estabelecidos no planejamento de longo prazo.

ABORDAGENS INOVADORAS E TENDÊNCIAS EM PLANEJAMENTO

O planejamento governamental contemporâneo exige a adoção de abordagens inovadoras que articulem eficiência, participação social, sustentabilidade e capacidade adaptativa diante das incertezas globais.

Planejamento integrado de investimentos

Uma das tendências fundamentais é o fortalecimento do planejamento integrado de investimentos, articulando recursos federais, estaduais e municipais. A Bahia, em sintonia com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e o Consórcio Nordeste, tem buscado estruturar uma Carteira de Projetos alinhada às prioridades estratégicas de desenvolvimento, maximizando sinergias e ganhos de escala. A proposta é consolidar uma governança de investimentos que priorize a eficiência, a equidade e a transformação estrutural dos territórios e do Nordeste.

De acordo com García Bernal (2024), Portugal 2030 (2025) e Villarreal e Figueiredo (2022), a experiência internacional (no caso, as do Chile, Portugal, Colômbia) evidencia que o planejamento de longo prazo, baseado em cenários, amplia a capacidade de resiliência e inovação dos governos. Assim, essa foi uma das estratégias adotadas para a atualização do PDI Bahia para 2050. Além dos cenários prospectivos, essa nova versão incorpora práticas de planejamento integrado e, ao mesmo tempo, adaptativo. Trata-se de estruturar a ação governamental a partir da análise de tendências e riscos, considerando incertezas, a exemplo das anunciadas pelas mudanças climáticas, revolução tecnológica e reconfigurações geoeconômicas.

Um aspecto de destaque no processo de planejamento governamental baiano é a valorização da participação cidadã qualificada, entendida não apenas como mecanismo de consulta, mas como instrumento estruturante da formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. O Estado tem ampliado de forma consistente os espaços de escuta social, adotando metodologias deliberativas, como as escutas territoriais, conferências temáticas e fóruns participativos, que permitem captar as especificidades e prioridades de diferentes segmentos da população.

Além disso, o uso crescente de plataformas digitais tem expandido significativamente o alcance dessas iniciativas, promovendo maior capilaridade territorial, engajamento de públicos diversos e reforço à transparência do processo decisório. Ao integrar escuta ativa e instrumentos digitais, o planejamento se torna mais inclusivo, responsivo e sintonizado com as demandas reais da sociedade. Essas práticas não apenas qualificam o controle social, mas também fortalecem a legitimidade democrática das decisões estratégicas, consolidando uma cultura de planejamento participativo que amplia a confiança nas instituições públicas e potencializa a efetividade das ações governamentais.

Alinhamento às agendas globais

O alinhamento com as agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, também representa uma diretriz central. O processo de atualização do PDI Bahia incorpora essas referências, enfatizando a importância da sustentabilidade econômica, social e ambiental como eixo estruturante das políticas públicas.

É fundamental reconhecer que o futuro do planejamento passa pela incorporação intensiva de dados massivos (*big data*), inteligência artificial e sistemas georreferenciados de informações. A ampliação das infovias, o uso de bases de dados integradas e a expansão dos sistemas de monitoramento e avaliação são estratégias prioritárias para qualificar as decisões governamentais. Por isso, para que a Bahia consiga se inserir nas agendas globais, é necessário maior investimento na modernização de seus sistemas de informação e na estruturação de núcleos de inteligência territorial para apoiar o planejamento e a gestão estratégica.

Experiências de outros países, como Portugal (com o Portugal 2030), Chile (com seu Sistema de Avaliação e Gestão de Programas) e Colômbia (em sua estratégia para a implementação dos ODS), demonstram que o sucesso do planejamento de longo prazo depende de três fatores centrais: base técnica sólida, pactuação social ampla e forte liderança política (García Bernal, 2024; Portugal 2030, 2025; Villarreal; Figueiredo, 2022). No Brasil, a retomada do planejamento de longo prazo, por meio da iniciativa Estratégia Brasil 2050, reforça essa orientação.

A Bahia, ao transpor o PDI para 2050, adota essa mesma abordagem combinada e busca construir um novo ciclo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade, na inovação e na inclusão social. Essa trajetória sinaliza a emergência de um modelo de planejamento mais sofisticado, voltado à articulação de interesses sociais diversos e à mobilização de recursos e capacidades para transformar estruturalmente a realidade socioeconômica da Bahia.

CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL

A construção de um novo ciclo de planejamento estratégico na Bahia exige uma abordagem integrada, que vá além da elaboração de planos formais e promova a reorganização das capacidades do Estado para pensar

e agir estrategicamente. Isso implica reforçar não apenas os instrumentos e metodologias, mas também os fundamentos institucionais, técnicos, políticos e sociais que sustentam sua efetividade.

Nesse sentido, é essencial articular o curto, o médio e o longo prazo, garantindo que as diretrizes de desenvolvimento estruturante – como as estabelecidas no PPA 2024-2027, no Novo PDI Bahia 2050 e na Estratégia Brasil 2050 – sejam traduzidas em políticas públicas coerentes, viáveis e territorialmente orientadas (Bahia, 2024a, 2024b; Brasil, 2025). Trata-se de consolidar uma governança planejadora que combine visão de futuro, capacidade de resposta e compromisso democrático, com forte ancoragem em evidências, participação social qualificada e articulação federativa.

A seguir, são apontadas as principais dimensões estratégicas para esse fortalecimento, começando pelo reforço da capacidade institucional, dimensão basilar para sustentar todas as demais transformações necessárias.

Reforço da capacidade institucional

A consolidação da capacidade institucional passa pela valorização dos trabalhadores vinculados ao planejamento. Nesse sentido, principalmente em órgãos centrais, como a Seplan e a SEI, devem ser ainda mais fortalecidos com investimentos na formação continuada e requalificação permanente de seus técnicos e com a criação e valorização de carreiras. Além disso, deve haver preocupação com desenvolvimento de lideranças públicas e expansão dos núcleos de inteligência estratégica e analítica. Essas medidas são fundamentais para que o planejamento deixe de ser apenas um rito burocrático e se consolide como eixo estruturante das políticas públicas estaduais.

É essencial, também, garantir estabilidade institucional e continuidade das equipes técnicas, de modo a preservar o acúmulo de conhecimento, o alinhamento com diretrizes de longo prazo e a coerência das estratégias adotadas. Isso não significa ignorar a importância dos ciclos eleitorais – que são expressão legítima da soberania popular e da vitalidade democrática –, mas sim reconhecer que o planejamento deve ser um instrumento de Estado, e não apenas de governo. Nesse sentido, criar mecanismos de blindagem técnica e institucional contra rupturas abruptas favorece a governabilidade, a confiança pública e a sustentabilidade das políticas ao longo do tempo.

A recente proposta de reestruturação da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) e a criação de uma Diretoria de Planejamento de Gestão e Longo Prazo são passos nesse sentido, reforçando a articulação entre planejamento estratégico, gestão de resultados e avaliação de políticas públicas. Isto reflete a preocupação em institucionalizar a capacidade de formulação, execução e monitoramento de estratégias de médio e longo prazo. Essa medida visa assegurar que o planejamento não seja apenas um exercício formal, mas um instrumento efetivo de transformação do Estado.

Integração entre planejamento, orçamento e gestão

A integração plena entre planejamento, orçamento e gestão é uma condição indispensável para assegurar a efetividade dos planos e programas governamentais, evitando a fragmentação das políticas públicas e o distanciamento entre o que se planeja e o que se executa. Para isso, é fundamental consolidar a lógica do ciclo de políticas públicas, promovendo uma articulação sistêmica entre as etapas de formulação, programação orçamentária, execução, monitoramento e avaliação de resultados.

A experiência recente do PPA 2024-2027, que incorporou avanços na definição de programas temáticos e especiais¹, apontando entregas estratégicas, representa um passo importante na direção de uma gestão mais orientada por resultados e compromissos pactuados com a sociedade. No entanto, ainda persiste o desafio de alinhar de forma mais efetiva o planejamento de médio prazo (PPA) ao planejamento de longo prazo (PDI), garantindo que as prioridades estruturantes da Bahia sejam efetivamente refletidas no orçamento público e, consequentemente, nas ações governamentais.

Esse alinhamento será aprofundado no âmbito do novo PDI Bahia 2050, que buscará integrar os horizontes estratégicos de longo prazo às peças orçamentárias anuais e plurianuais, por meio de metodologias que articulem visão de futuro, gestão de resultados e territorialização das políticas. A adoção de instrumentos de governança intersetorial, matrizes de responsabilidade e a ampliação do uso de indicadores e evidências

¹ Uma inovação implementada no PPA 2024-2027 foi o estabelecimento dos programas especiais, que constituem arranjos integrados de ações governamentais voltados para o enfrentamento de desafios complexos e transversais no âmbito das políticas públicas (Bahia, 2024b). Ao contrário dos programas temáticos, que se organizam em torno de áreas setoriais específicas, os Programas Especiais tratam de questões que perpassam diferentes setores da administração pública, demandando coordenação intersetorial, gestão compartilhada e estratégias articuladas para alcançar resultados mais eficazes e abrangentes.

para a tomada de decisão serão fundamentais para consolidar um modelo de planejamento orientado para a transformação concreta da realidade baiana.

Institucionalização da participação cidadã

A consolidação de espaços permanentes de participação cidadã constitui um dos pilares fundamentais para a democratização do planejamento e para o fortalecimento da legitimidade das decisões públicas. Mais do que iniciativas pontuais, é necessário criar mecanismos institucionais e duradouros de consulta, de escuta qualificada e de deliberação social, que permitam à sociedade não apenas opinar, mas influenciar ativamente os rumos das políticas públicas.

Nesse sentido, propõe-se a criação de Conselhos de Planejamento, com representação territorial e setorial, como instâncias consultivas e propositivas vinculadas à Seplan. Também é recomendável estabelecer Fóruns Territoriais Permanentes, que articulem lideranças locais, organizações sociais e gestores públicos em torno da construção e acompanhamento das prioridades regionais. Além disso, o desenvolvimento de plataformas digitais interativas, com funcionalidades voltadas ao controle social dos compromissos assumidos pelo Estado – como metas pactuadas no PPA ou no PDI – pode intensificar a participação, garantir transparência e fomentar a corresponsabilização da sociedade.

A experiência dos Cadernos “Pensar a Bahia” (Bahia, 2010a, 2010b), produzidos durante o Plano Bahia 2023, bem como as metodologias de escuta social adotadas nos processos de elaboração dos PPAs, do PDI Bahia 2035 e de sua atualização para 2050, são exemplos bem-sucedidos de participação cidadã que devem ser institucionalizados como componentes estruturantes do modelo de governança do processo de planejamento. Esse modelo deve articular, de forma contínua, os ciclos participativos às etapas técnicas do planejamento, integrando escuta, priorização de ações, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de forma transparente e orientada por resultados.

A adoção desse desenho de governança reforça o papel do planejamento como processo coletivo, comprometido com a justiça territorial, a equidade social e a soberania popular – valores centrais para a construção de um projeto de desenvolvimento sustentável e verdadeiramente democrático na Bahia.

Adoção de metodologias de avaliação de políticas públicas

Para aprimorar a efetividade e a eficiência das políticas públicas, é essencial incorporar metodologias sistemáticas de avaliação como parte integrante e contínua do ciclo de planejamento e gestão. A avaliação de impacto, a análise de custo-efetividade e os estudos de viabilidade socioeconômica devem deixar de ser ações pontuais para se tornarem rotinas estruturadas, orientando a formulação, a priorização, a alocação de recursos e a reformulação de programas com base em evidências concretas.

Nesse contexto, painéis de indicadores, *dashboards* de monitoramento em tempo real, são instrumentos poderosos para qualificar a gestão, ampliando a transparência. Tais ferramentas permitem aferir não apenas se as ações foram executadas, mas também se produziram os resultados esperados, especialmente na dimensão social, sobretudo no que trata da redução de desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população.

Essa abordagem deve estar articulada com o fortalecimento da Gestão de Investimentos Públicos (GIP), entendida como um conjunto de práticas e instrumentos que visam qualificar o ciclo de vida dos projetos públicos, desde a seleção e priorização até a execução, acompanhamento e avaliação *ex post*. A GIP contribui para alinhar os investimentos aos objetivos estratégicos do Estado, melhorar a eficiência do gasto público e evitar a dispersão de recursos em iniciativas de baixo retorno social.

Ao buscar integrar avaliação de políticas e gestão de investimentos, o Estado da Bahia se prepara para constituir uma governança orientada por resultados, com foco na entrega de valor público e na realização dos compromissos pactuados com a sociedade. Esse modelo exige capacidades técnicas, institucionais e analíticas robustas, mas oferece como contrapartida uma administração pública mais inteligente, responsável e eficaz.

Integração de planos territoriais e setoriais ao horizonte de longo prazo (2050)

A construção de um planejamento público efetivo e transformador exige a integração entre os planos territoriais, setoriais e estratégicos, assegurando coerência e convergência em torno de uma visão de futuro compartilhada. Em um estado com a complexidade e a diversidade da Bahia – marcado por profundas e históricas desigualdades regionais e distintas realidades sociais, econômicas e ambientais –, essa articulação

é fundamental para que as políticas públicas sejam, ao mesmo tempo, diferenciadas no território e alinhadas aos macro-objetivos comuns de desenvolvimento sustentável.

A atualização dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), projeto em curso, com base em diagnósticos atualizados e ampla escuta social, deve estar plenamente alinhada às diretrizes estratégicas do PDI Bahia 2050, de forma a garantir a transversalidade das políticas, a valorização das vocações locais e a integração das prioridades regionais à estratégia estadual. Da mesma forma, os planos setoriais (como os de saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente e segurança pública) devem ser revisitados e articulados para contribuir com a realização da visão de longo prazo do Estado.

Nesse contexto, é essencial consolidar o PDI Bahia 2050 como o principal instrumento ordenador do desenvolvimento estadual, assegurando sua revisão periódica, sua internalização nos instrumentos de planejamento de médio prazo – especialmente o PPA e a LOA – e sua divulgação ampla junto à sociedade, de forma transparente e acessível. O PDI deve funcionar, portanto, como bússola estratégica, orientando decisões de investimento, desenho institucional e escolhas políticas, mesmo diante de mudanças de governo, reafirmando seu caráter de plano de Estado.

A visão de longo prazo deve representar um pacto social e político, construído democraticamente, para guiar a trajetória da Bahia em direção a um modelo de desenvolvimento inovador, inclusivo, justo e ambientalmente sustentável. Com essa integração entre escalas territoriais, enfoques setoriais e horizontes temporais, o Estado estará mais bem preparado para enfrentar os desafios do presente e antecipar os do futuro, fortalecendo sua capacidade de planejar, agir estrategicamente e construir um futuro de prosperidade com justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planejar é um ato de coragem política e de responsabilidade histórica. Em um mundo marcado por incertezas, o planejamento governamental deve ser visto como instrumento de construção coletiva do futuro, e não como mero exercício burocrático ou tecnocrático.

O resgate da centralidade dessa função, na Bahia, conecta o legado de pioneiros como Rômulo Almeida às novas gerações, comprometidas com a justiça social, a inovação e a sustentabilidade. Mas essa conexão histórica exige mais do que a preservação de práticas: exige ousadia para enfrentar estruturas históricas de concentração de poder, de apropriação desigual de recursos e de exclusão social.

A Bahia tem todas as condições para liderar um novo ciclo de desenvolvimento, baseado na democratização das oportunidades, na sustentabilidade ambiental e na inovação produtiva. Para isso, precisa fortalecer suas instituições de planejamento, ampliar a participação cidadã com caráter deliberativo e construir uma capacidade estatal voltada para o enfrentamento das desigualdades estruturais.

Integrar-se ativamente aos movimentos nacionais e globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os esforços para a mitigação das mudanças climáticas, também se impõe como parte de uma estratégia ampla de desenvolvimento. Contudo, é essencial que essa integração seja feita a partir de um projeto próprio de desenvolvimento regional, articulando soberania econômica, inclusão social e inovação tecnológica.

Além disso, é fundamental que o planejamento de longo prazo, expressado no PDI Bahia 2050, sirva não apenas como referência técnica, mas como pacto social vivo, capaz de mobilizar diversos setores da sociedade em torno de uma visão compartilhada de futuro. Esse pacto só será sustentável se incorporar compromissos efetivos com a redução das desigualdades, com a redistribuição do poder e da riqueza, e com o fortalecimento da democracia participativa.

Planejar o futuro da Bahia é, antes de tudo, um compromisso com as gerações presentes e futuras. É um chamado à construção de um Estado que seja instrumento de transformação social e emancipação cidadã. É afirmar que, mesmo diante das adversidades, a Bahia pode ser protagonista de um projeto de desenvolvimento justo, soberano e sustentável para todos os seus habitantes.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. *Rômulo Almeida: mentor da modernização do Brasil, do Nordeste e da Bahia*. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/rmulo-almeida-mentor-da-modernizacao-do-brasil-do-nordeste-e-da-bahia2/38055844>. Acesso em: 16 fev. 2025.

ALMEIDA, Rômulo. *Estudos sobre o desenvolvimento baiano*. Salvador: SEI, 2002.

BAHIA. Lei nº 6812, de 18 de janeiro de 1995. Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 19 jan. 1995. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-6812-1995-bahia-cria-a-secretaria-da-cultura-e-turismo-introduz-modificacoes-na-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Pensar a Bahia: construindo o nosso futuro*. Salvador: Seplan, mar. 2010a. (Caderno, 1). Disponível em: https://homologa.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/DOWNLOAD_47.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Pensar a Bahia: construindo o nosso futuro*. Salvador: Seplan, jun. 2010b. (Caderno 2). Disponível em: https://homologa.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/DOWNLOAD_46.pdf. Acesso em: 3 out. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Bahia*. Salvador: Seplan, 2024a. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-08/Sumario_Executivo_PDI_Bahia_2035_15082025.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado da Bahia: PDI 2035*. Salvador: Seplan, 2019a. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/caderno_pdi_bahia_2035_16082021_0959.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano Plurianual Participativo: 2016-2019*. Salvador: Seplan, 2015. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/planejamento/historico-do-ppa>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *PPA participativo 2020-2023*. Salvador: Seplan, 2019b. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/planejamento/historico-do-ppa>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *PPA participativo 2024-2027: Lei nº 14.647/2023*. Salvador: Seplan, 2024b. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-05/PPA-2024-2027-Versao-Digital-12_05_2025.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Resgatando o planejamento estratégico no estado da Bahia 2008-2028: um futuro para todos nós: resumo executivo*. Salvador: SEPLAN, 2007.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia*. São Paulo: Alameda, 2021. 580 p.

BARRETO, Ariadne Muricy *et al.* Planejamento quadrienal e políticas transversais. In: CONGRESSO CONSEPLAN, 1., 2025, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Conseplan, 2025.

BARRETO, Ariadne Muricy; ANDRADE, Isabela Paim; BARRETO, Muricy Barreto. Centro de governo como ferramenta estratégica para gestão subnacional. In: CONGRESSO CONSEPLAN, 1., 2025, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Conseplan, 2025. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-05/Conseplan_2025_Artigo_Gest%C3%A3o_Subnacional.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

BARRETO, Ranieri Muricy. Planejamento de longo prazo para um desenvolvimento sustentável: a convergência entre o curto e longo prazos. In: CONGRESSO CONSEPLAN, 1., 2025, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Conseplan, 2025. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-05/Conseplan_2025_Curto_e_Longo_prazos.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

BARRETO, Ranieri Muricy. *Rumo a 2050: uma Bahia: novas conquistas*. Salvador: [s.n.], 2022. No prelo.

BARRETO, Ranieri Muricy; CERQUEIRA, Ana Cristina. O planejamento na Bahia e a evolução dos planos plurianuais. In: WANDERLEY, Livio Andrade; CERQUEIRA, Ana Cristina; PESSOTI, Gustavo Casseb. *Reflexões de economistas baianos*: 2019: planejamento e desenvolvimento econômico: teoria, Brasil e Bahia. Salvador: Corecon, 2020. p. 60-71.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mar. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Estratégia Brasil 2050*: união, desenvolvimento e sustentabilidade. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050>. Acesso em: 6 out. 2025.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Planejamento e centro de governo*: uma agenda para o Brasil. Brasília: IPEA, 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Planejamento governamental para céticos*: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_141.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; COUTO, Leandro Freitas; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Ousadia e transformação: proposta para remontar o sistema federal de planejamento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 34, p. 127-134, mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0dca6932-4293-429f-8217-090ad3b0cc18/content>. Acesso em: 20 fev. 2025.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCÍA BERNAL, Nicolás. *Evaluación de programas públicos en Chile*: institucionalidad y gobernanza. Santiago: BCN, mayo 2024. (Boletín 16799-05). Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36086/1/BCN___Institucionalidad_de_Evaluacion_de_Programas_Publicos_en_Chile.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente*: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1997.

PEIXOTO, Cláudio Ramos. Planejamento, infraestrutura e PPA 2024–2027 para a retomada do desenvolvimento econômico na Bahia. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 204, p. 26-37, jan./jun. 2023. Disponível em: https://www.ba.gov.br/sei/sites/site-sei/files/migracao_2024/arquivos/images/publicacoes/download/cep/cep_204.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

PORTUGAL 2030. Disponível em: <https://portugal2030.pt/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SANTOS, Nícia Moreira da Silva; CERQUEIRA, Ana Cristina; BARRETO, Ranieri Muricy. Pandemia da covid-19: do planejamento de longo prazo ao combate cotidiano. In: PESSOTI, Gustavo Casseb; SANTOS, Marcelo José dos (org.). *Reflexões de economistas baianos*: 2020: a economia e a pandemia da covid-19. Salvador: Corecon, 2021. p. 211-248.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *O que é o PRDNE?*. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne>. Acesso em: 15 fev. 2025.

TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste fiscal e política de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 24-36, jan./mar. 1998.

VILLARREAL, José Luis; FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. Agenda 2030 no planejamento público: Brasil e Colômbia. *Perspectivas Online*: humanas sociais & aplicadas, Campos dos Goytacazes, v. 12, n. 37, p. 27-44, 2022. Disponível em: https://www.perspectivasonline.com.br/humanas_sociais_e_aplicadas/article/view/2550/2468. Acesso em: 16 fev. 2025.

Experiências de participação no planejamento e na gestão pública: caminhos andados e horizontes

Fabiana da Cruz Mattos*

Milena Souza França**

Danilo Uzêda da Cruz***

POR QUE FALAR EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL A PARTIR DO SUL GLOBAL?

Falar em desenvolvimento territorial a partir do Sul Global significa reconhecer a necessidade de abordagens alternativas às narrativas eurocêntricas que historicamente dominaram os estudos sobre desenvolvimento. A concepção tradicional, baseada no progresso linear e no crescimento econômico, muitas vezes negligencia as especificidades históricas, culturais, políticas e sociais dos países do Sul. Nesse sentido, autores como Santos (2007) defendem a superação da colonialidade do saber e a valorização de epistemologias do Sul, que incorporam perspectivas locais e populares sobre desenvolvimento.

O desenvolvimento territorial, segundo Santos (2002), deve considerar a relação entre espaço e sociedade, enfatizando o papel das populações locais na construção de alternativas sustentáveis. Para Sen (1999), o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas, indo além dos indicadores econômicos tradicionais. Esse olhar crítico permite questionar modelos impostos e construir políticas que respeitem a diversidade dos territórios e a autonomia dos povos. Autores da economia solidária, como Singer (2002), também contribuem para essa discussão ao destacar a importância das práticas econômicas baseadas na cooperação e na autogestão, especialmente no contexto do Sul Global,

* Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Gestão Social para o Desenvolvimento pela UFBA, em Direito Público pela Universidade Salvador (Unifacs) e em Gestão do Desenvolvimento Territorial pela UFBA; mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). <https://orcid.org/0009-0009-8057-4840>. fabiana.mattos@seplan.ba.gov.br

** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); pós-graduada em Planejamento e Gestão Governamental pela Universidade Salvador (Unifacs), em Gestão Estratégica para Governantes pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e em Gestão do Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Técnica em Planejamento Territorial na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). <https://orcid.org/0009-0005-6946-1539>. milena.franca@seplan.ba.gov.br

*** Pós-doutor em Desigualdades Globais e Justiça Social pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso)/Universidade de Brasília (UNB), doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Visitante na Universidade Estadual de Feira de Santana na UEFS. <https://orcid.org/0000-0003-0942-1170>. ducruz@uefs.br

onde a informalidade e a precarização do trabalho são desafios centrais. De maneira semelhante, Quijano (2000) introduz o conceito de colonialidade do poder, argumentando que as desigualdades globais contemporâneas são heranças diretas do colonialismo e exigem respostas que rompam com essa lógica hierárquica.

Este artigo apresenta elementos para discussão e análise do processo de desenvolvimento territorial na Bahia a partir da formação e participação da sociedade civil em públicos participativos¹ e suas arenas decisórias. Na Bahia, o desenvolvimento territorial se manifesta em diversas experiências que integram dimensões sociais, econômicas e ambientais. As políticas voltadas para a agricultura familiar, a agroecologia e a economia solidária são exemplos de iniciativas que buscam fortalecer territórios e suas populações. Mas também observa-se que políticas de planejamento territorial buscaram com algum êxito formar uma ambiência participativa e, em contextos políticos favoráveis, fomentar a participação social. Buscamos, desse modo, enfocar a participação em experiências como a dos consórcios públicos, dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters), Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Territorial (Cedeters) e de experiências pontuais em que se formaram públicos participativos capazes de incidir sobre políticas públicas nos últimos 20 anos.

A experiência do desenvolvimento territorial e sua perspectiva a partir do Sul Global, particularmente no estado da Bahia, nasceu e se fortaleceu com as experiências concretas de resistências e alternativas construídas pelas populações em seus territórios.

É importante lembrar dos estudos de Escobar (2010) que apontam para a importância dos saberes tradicionais e das práticas comunitárias na construção de alternativas ao desenvolvimento. Ele propõe uma abordagem pós-desenvolvimentista, que critica a imposição de modelos ocidentais e enfatiza o papel das comunidades na definição de seu próprio futuro (Escobar, 2010). Essa abordagem contribui para que possamos perceber a formação de públicos participativos que atuaram nos processos de desenvolvimento territorial. Mas também é preciso observar as limitações dessa participação, ou seja, quem pode falar e quem é escutado nesses públicos participativos, ou quem está autorizado falar sobre o outro, para utilizar a expressão de Spivak (2018).

¹ Tomamos aqui o conceito de públicos participativos como associação de pessoas, grupos sociais, dinâmicas e mecanismos que possibilitam à sociedade civil sua participação na gestão pública e na tomada de decisões sobre a esfera pública, notadamente sobre as políticas públicas (Cruz, 2021). Tais públicos se expressam em espaços institucionais e informais.

Assim, as experiências latino-americanas de desenvolvimento territorial mostram como políticas públicas e iniciativas da sociedade civil podem contribuir para fortalecer a autonomia dos territórios, formar públicos participativos e contribuir com a gestão pública na elaboração e execução de políticas. Como também limita ou constrange o surgimento de públicos divergentes ou a autonomia da sociedade civil. Em nossa análise, a superação de uma ou outra condição não tem relação direta com uma maior ou menor permeabilidade estatal, mas sim com as dinâmicas sociais e sua maior possibilidade de resistência e mobilização social, o que discutiremos na última parte do artigo.

Exemplos como os modelos de economia popular na Bolívia, o Bem Viver no Equador e as práticas agroecológicas no Brasil ilustram a diversidade de caminhos possíveis. De acordo com Porto-Gonçalves (2006), as lutas territoriais dos povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, são fundamentais para repensar as noções de desenvolvimento e territorialidade. Outro aspecto essencial é a sustentabilidade. Leff (2006) argumenta que o desenvolvimento territorial precisa integrar dimensões ecológicas, culturais e políticas para garantir a reprodução da vida em bases justas e equilibradas. Essa perspectiva se alinha a uma visão crítica da modernização que desconsidera os limites ambientais e sociais dos territórios do Sul Global.

Portanto, ao discutir desenvolvimento territorial a partir do Sul Global, torna-se fundamental adotar uma abordagem crítica que valorize a pluralidade de conhecimentos e experiências. Isso implica romper com paradigmas exógenos e construir modelos que respeitem a diversidade territorial, promovam justiça social e ambiental e fortaleçam a autonomia das populações locais.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação da sociedade na construção de políticas públicas representa o cerne de uma democracia liberal efetivamente participativa, na qual o exercício da cidadania ultrapassa o ato do voto e se estende ao envolvimento direto dos indivíduos e de suas organizações nos diferentes estágios do ciclo de formulação, implementação e avaliação das ações estatais. Para a democracia liberal é um elemento fundante, já que, em tese, o processo decisório deve servir ao povo, ainda que “povo” apareça de forma abstrata. Se do ponto de vista econômico as populações aparecem como consumidores, a sua materialização política se dá justamente na ação política, no ativismo social, na construção de políticas públicas e nas arenas decisórias.

Esse princípio foi consagrado pela Constituição Federal de 1988, que, ao instituir conferências, conselhos e audiências públicas, criou um arcabouço jurídico destinado a fomentar o controle social em áreas cruciais como saúde, educação e assistência social (Brasil, 1988). A partir desse marco legal, diversas experiências demonstraram que a inclusão de representantes da sociedade civil – usuários, movimentos sociais, prestadores de serviço e outros atores – não apenas amplia a legitimidade das decisões, mas também contribui para a definição de prioridades mais sensíveis às demandas locais.

No âmbito da saúde pública, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) ilustra essa dinâmica: reformulado em 1990, o CNS confluiu saberes técnicos e vivências de usuários para orientar diretrizes do Sistema Único de Saúde, o que resultou em programas emblemáticos como o Programa Nacional de Imunizações². Em suas conferências estaduais e municipais, a deliberação coletiva permitiu planejar campanhas de vacinação adaptadas às especificidades regionais, fortalecendo o alcance e a efetividade das ações no território. De modo semelhante, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, iniciado em 1989, mobilizou milhões de cidadãos para decidir diretamente sobre investimentos municipais, priorizando saneamento, pavimentação e equipamentos comunitários. Entre 1989 e 2010, mais de dois milhões de participantes ajudaram a reduzir desigualdades de infraestrutura entre bairros, evidenciando que processos deliberativos podem produzir ganhos concretos de equidade (Baiocchi, 2005).

O avanço das tecnologias digitais inaugurou novos canais de engajamento, como o portal Participa.br, pelo qual o governo federal submeteu normas à consulta pública e recebeu, por exemplo, mais de 12 mil contribuições na revisão da Lei de Acesso à Informação em 2019 (Controladoria-Geral da União, 2019). Paralelamente, Avritzer (2009) nos demonstra que conferências temáticas organizadas por movimentos sociais, como a Conferência Nacional Popular de Educação (Conape), têm sido capazes de articular propostas amplas para o Plano Nacional de Educação, reunindo dezenas de milhares de sugestões em plataformas virtuais. Essas iniciativas demonstram que, quando bem estruturados, os mecanismos digitais podem ampliar o alcance da participação, incorporando vozes tradicionalmente ausentes dos espaços físicos de deliberação.

² Cabe anotar que o Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi criado em 13 de janeiro de 1937, por meio da Lei nº 378, durante o governo de Getúlio Vargas. A despeito de ter seus membros indicados pelo ministro e seu funcionamento guardar a posição de órgão consultivo do então Ministério da Educação e Saúde Pública, a existência desse órgão na administração pública possibilitou seu aprimoramento ao longo dos anos. Sua reformulação a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), consignada na CF de 1988, foi ratificada em 1990, com a promulgação da Lei nº 8.142, passando a exercer um papel deliberativo e permanente com a participação da sociedade, profissionais de saúde, gestores e prestadores de serviços. Sua atuação é expandida para a formulação e fiscalização das políticas públicas de saúde (Conselho Nacional de Saúde, 2025).

Entretanto, a consolidação desses avanços ainda encontra desafios significativos. A burocratização de muitos processos, com regulamentos complexos, pode barrar a participação de cidadãos com menor escolaridade ou sem familiaridade com jargões técnicos (Souza, 2015). Ao mesmo tempo, há o risco de captura política, quando grupos de interesse ou partidos instrumentalizam conselhos e conferências para fins eleitorais, desviando-os de seu propósito deliberativo. A falta de capacitação técnica e de acesso à informação atualizada fragiliza a atuação de representantes comunitários, limitando sua efetividade nos debates (Avritzer, 2009), desse modo muitos espaços perdem dinamismo após o “pico” inicial de mobilização, ficando sem garantias de sustentabilidade e desembocando em fóruns pouco produtivos.

PARTINDO DE EXPERIÊNCIAS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters)

Vive-se atualmente um contexto de mundialização da economia, no qual o papel reservado ao território adquire importância crescente. A relevância do território é impulsionada pelo processo de globalização, que, paradoxalmente, reforça as dinâmicas locais. Nesse cenário, o território passa a ser compreendido como um espaço organizado pela sociedade, onde objetos fixos e fluxos estão em constante interação.

Como ressalta Santos (2002), o território é o espaço concretamente apropriado, constituído não apenas pela dimensão física, mas também pelos usos que dele se faz. Trata-se de um espaço vivido, dotado de significados e produzido pelas ações humanas em articulação com os sistemas normativos, econômicos e tecnológicos. Nesse sentido, o território não é neutro nem homogêneo, mas resultado de relações sociais desiguais que se expressam no espaço.

Cada território – seja um município isolado, um conjunto de municípios de um mesmo estado ou de estados distintos – possui características próprias, como identidade, cultura, patrimônio natural e formas de organização social. Os habitantes desses espaços constroem vínculos identitários³ a partir de elementos simbólicos

³ Duas referências nos auxiliam a dar clareza conceitual, dada a amplitude e usos do conceito de identidade na atualidade. Enquanto em Raffestin (1993), a partir de uma visão bourdieusiana, a identidade está apoiada nas construções simbólicas e nas relações de poder, Santos alimenta a ideia da construção histórica e relacional da identidade, se constituindo e transformando a partir dessas intensas relações.

e materiais, como a cultura local ou o meio natural. Populações que vivem em torno de um rio, de um vale ou de uma bacia hidrográfica, por exemplo, desenvolvem fortes laços de pertencimento⁴ com esses territórios e são muitas vezes identificadas por essas referências geográficas.

As singularidades de cada território – seus recursos naturais e econômicos, sua cultura e suas organizações sociais – constituem potenciais estratégicos para a promoção do desenvolvimento territorial. Essa relação de pertencimento desperta nos sujeitos o desejo de pensar e articular estratégias em torno do seu território, promovendo maior participação social (Zapata, 2007).

Nesse sentido, a noção de território torna-se híbrida, resultado de processos históricos diversos e, muitas vezes, contraditórios. Como afirmam Haesbaert (2005a) e Souza (2006), o território é uma construção social em constante (re)construção, determinada pelas múltiplas relações sociais que o compõem. O conceito, por isso mesmo, é instável, sendo apropriado tanto por discursos acadêmicos quanto por práticas políticas.

É com base nesta perspectiva – cultural, identitária, afetiva, simbólica, mas também material e funcional – que emerge o Programa Territórios de Identidade (PTI), concebido pelo governo da Bahia a partir das diretrizes e conceitos elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O governo baiano reconheceu, em 2007, a existência de distintas territorialidades no estado, considerando que estas poderiam contribuir para a promoção do desenvolvimento local. Foi nesse contexto que a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) lançou o PTI, com o objetivo de identificar e valorizar as culturas locais, promovendo novas possibilidades de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

Os Territórios de Identidade (TI) foram definidos como unidades de planejamento propostas na gestão do governador Jaques Wagner, estruturadas a partir de agrupamentos municipais com afinidades sociais, culturais, econômicas e geográficas. A primeira referência institucional ao PTI surge no Plano Plurianual Participativo (PPA 2008-2011), que adotou a dimensão territorial e a participação social como estratégias

⁴ É complementar ou ao menos parte da noção de identidade, o conceito de pertencimento. Mesmo que admitamos suas múltiplas abordagens, para entender identidade, é preciso passar por aquela experiência subjetiva e social de sentir-se parte de um grupo, lugar, território ou contexto. Para a antropologia, são os diversos vínculos afetivos e simbólicos do sujeitos social e uma dada coletividade ou território. Assim, portanto, pertencer em nossa perspectiva é ser e ser afetado por sentidos e significados compartilhados, de aceitação, de acolhimento e de identificação com valores, memórias, práticas e modos de vida. Para maior aprofundamento ver Canclini (1997) e Sahlins (2003).

de planejamento (Bahia, 2007). Entretanto, somente em agosto de 2010, com o Decreto Estadual nº 12.354, o programa foi oficialmente instituído (Bahia, 2010).

A experiência baiana dialoga diretamente com os programas federais lançados pelo governo Lula, em especial o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e, posteriormente, os Territórios da Cidadania. Ambos os programas, sob coordenação do MDA e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), concebem o território como substrato material de múltiplas dimensões – ambiental, econômica, social, cultural e política – onde se estabelecem relações sociais que expressam identidade, coesão e pertencimento (Flores, 2014).

O Decreto nº 12.354/2010 define Território de Identidade como:

[...] o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial (Bahia, 2010).

O governo da Bahia, ao adotar as diretrizes do Pronat, promoveu adaptações conceituais e metodológicas, incorporando o conceito de identidade à noção de território, ampliando o alcance do planejamento territorial. Como parte da estrutura institucional de suporte ao programa, foram criados os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters), previstos no art. 10º do Decreto 12.354/10:

São Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs os fóruns consultivos de discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial, compostos paritariamente por representantes dos poderes públicos estadual e municipal, e pela sociedade civil organizada, presentes na esfera de cada território (Bahia, 2010).

Esses colegiados configuram-se como instâncias de planejamento, cogestão e pactuação de políticas públicas nos Territórios de Identidade. Na Bahia, são 27 Codeters, um para cada território, compostos de forma paritária – com ao menos 50% da sociedade civil – e representativos da diversidade social e institucional presente nos espaços territoriais. A partir de 2009, o governo estadual passou a financiar o funcionamento dos colegiados por meio de convênios, viabilizando a contratação de articuladores, a realização de oficinas e seminários e a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS).

Em 2012, a função de articulador territorial foi substituída pelos Agentes de Desenvolvimento Territorial (ADTs), contratados via Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), sob responsabilidade da Seplan. Parcerias com o MDA possibilitaram ainda a alocação de recursos federais – como o contrato de repasse de R\$ 2,3 milhões com vigência até 2018 –, assegurando a continuidade das ações de planejamento territorial participativo.

Com o retorno do governo Lula, em 2023, e a reativação das políticas federais de desenvolvimento territorial, o PTI ganhou novo impulso. A reestruturação do Pronat e dos Territórios da Cidadania favoreceu a articulação entre o estado e a União, fortalecendo iniciativas voltadas à inclusão produtiva, à segurança alimentar, ao fortalecimento da agricultura familiar e à governança territorial. No âmbito estadual, essa conjuntura promoveu a reativação de fóruns e a valorização dos Codeters como espaços estratégicos de participação social.

Nesse sentido, cabe retomar Bobbio (2000), para quem a democracia não se limita à forma de governo, mas deve ser compreendida como um processo contínuo de ampliação dos espaços públicos de deliberação. A efetivação da democracia depende não apenas da existência de instituições representativas, mas também da participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. Os Codeters, ao assumirem o papel de espaços deliberativos territoriais, aproximam-se da noção de democracia participativa proposta por Bobbio.

Assim, os PTDS reafirmam-se como instrumentos orientadores das políticas públicas nos territórios, formulados com ampla participação da sociedade civil. Embora não estejam formalmente incorporados ao Plano de Desenvolvimento Integrado da Bahia 2050 (PDI 2050), esses planos têm sido considerados referências relevantes, por sua abordagem territorializada e metodologicamente participativa, contribuindo com diagnósticos e proposições alinhadas às realidades locais.

Consórcios públicos

A Constituição Federal de 1988 atribuiu estrutura fortemente descentralizada à organização estatal brasileira, conferindo aos municípios a responsabilidade pela formulação e execução de diversas políticas públicas, sem prever, contudo, os mecanismos adequados à cooperação federativa existente na atribuição das competências

concorrentes previstas na Carta Magna (Linhares; Cunha; Ferreira, 2012). Nesse sentido, um dos desafios que se apresentou foi o estabelecimento de estruturas capazes de promover a coordenação e cooperação horizontal de políticas públicas (Trevas, 2013).

Apenas com a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, o texto constitucional assegurou aos entes federados a possibilidade de disciplinar, por meio de lei, a constituição de consórcios públicos (Brasil, 1998). Em 2005, foi editada a Lei nº 11.107, que regula a constituição de consórcios públicos no país (Brasil, 2005). A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, que assim define os consórcios públicos:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Brasil, 2007).

Os consórcios públicos são, portanto, um mecanismo para atender à necessidade de maior institucionalização da cooperação entre os diversos entes governamentais, promovendo a gestão consorciada de atribuições que lhes são comuns (Losada, 2012).

A Bahia é um estado de grandes dimensões territoriais e apresenta desigualdades persistentes intra e interregionais em decorrência do modelo de desenvolvimento econômico adotado, que concentrou grande parte dos serviços e riquezas na Região Metropolitana de Salvador (RMS), enquanto os municípios do interior tendem a permanecer mais pobres e estagnados (Carvalho; Xavier; Pinto, 2016). Somado a este fato, 319 dos 417 municípios baianos possuem menos de 30 mil habitantes, segundo dados do Censo Demográfico 2022 (2024). Verifica-se de modo complementar que os municípios baianos têm uma baixa capacidade financeira e técnica, dificultando a execução de projetos mais complexos e mesmo políticas que exijam um maior volume de recursos, mas que estão sob sua responsabilidade.

Diante desse cenário, a formalização de consórcios públicos, que são “um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas” (Trevas, 2013, p. 20), se mostrou como uma estratégia fundamental, sobretudo

para os municípios menores, que não dispõem de capacidade de concretizar políticas públicas de custeio mais caro (Grin, 2019).

Assim, os consórcios públicos apresentam vantagens substantivas para os entes federativos, uma vez que trazem segurança jurídica e solidez aos acordos firmados entre os membros dos consórcios e com terceiros; permitem maior economicidade, tanto pelo ganho de escala, quanto pela repartição dos custos; e ampliam as capacidades técnicas dos municípios, aprimorando a gestão (Grin, 2019).

A ação do governo do Estado foi fundamental para o sucesso do consorciamento na Bahia. O Estado atuou como agente indutor dos consórcios públicos, inicialmente para a área de resíduos sólidos e, em momento posterior, para a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios, a partir de consórcios multifinalitários. Cabe destacar que a promoção do consorciamento se insere no âmbito da política de desenvolvimento territorial do Estado. Assim, os consórcios seriam a instância executora das políticas públicas propostas pelos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Territorial (Codeters).

Os consórcios públicos se adequam a essa estratégia governamental, por permitirem a prestação de serviços com maior efetividade, racionalidade e de forma descentralizada, com o tratamento conjunto das questões regionais e a partir de um olhar territorial (Carvalho; Xavier; Pinto, 2016).

A ação de apoio ao consorciamento na Bahia, desenvolvida pelo governo do Estado, utilizou as seguintes premissas:

- a) Constituição de consórcios multifinalitários, com o intuito de evitar a criação de diversos órgãos, tendo em vista que cada entidade criada requer a estruturação de uma equipe técnica mínima, além de local de funcionamento, o que envolve custos. Sendo multifinalitário, um mesmo consórcio pode atuar em diversas áreas, atendendo a um conjunto de políticas públicas necessárias aos municípios consorciados;
- b) Territórios de Identidade como delimitação espacial, a fim de conciliar as diversas políticas públicas executadas pelos órgãos estaduais, na busca pelo desenvolvimento territorial;

- c) Criação de um conselho consultivo, de modo a assegurar a participação da sociedade civil no planejamento e nas principais decisões a serem tomadas pelo consórcio. Buscou-se assegurar a participação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeters) no conselho consultivo, de modo a promover a articulação entre a instância de proposição de políticas e controle social (Codeter) e a instância de execução de políticas públicas (consórcios).

Outra estratégia de fortalecimento do consorciamento no estado foi o apoio à instituição da Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia (FecBahia). A federação, originalmente constituída como um fórum, atualmente congrega a quase totalidade dos consórcios públicos multifinalitários e de saúde. Atua na defesa dos interesses dos consórcios, promovendo a articulação política entre esses e os governos federal e estadual, além do Poder Legislativo, com o intuito de ampliar a atuação consorciada de políticas públicas.

Atualmente, a Bahia possui 30 consórcios públicos multifinalitários em funcionamento, englobando 388 municípios, segundo registros administrativos da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Esses consórcios, distribuídos nos 27 Territórios de Identidade, executam ações nas áreas de meio ambiente, infraestrutura hídrica, desenvolvimento rural, regularização fundiária, infraestrutura, esportes, educação. Estão em desenvolvimento projetos, dentre outros, de apoio às diversas cadeias produtivas da agricultura familiar, de apoio à gestão ambiental dos municípios, de manutenção de rodovias estaduais, de estruturação do Serviço de Inspeção Municipal, de aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para distribuição na merenda escolar.

Na área da saúde, já foram constituídos na Bahia 24 consórcios de saúde, com o objetivo de gerenciar as policlínicas, unidades que oferecem serviços de média complexidade, com o oferecimento de consultas em diversas especialidades e exames de imagem para a população dos municípios consorciados. Isso permite que os usuários tenham atendimento na sua própria região, sem necessitar de longos deslocamentos até grandes centros, especialmente a capital do estado⁵. Nestes, o governo do Estado participa como ente consorciado, o que não ocorre com os multifinalitários.

⁵ Não existem dados formais sobre esse tema. Esta análise decorre da observação participante no âmbito empírico, em atividades de campo e reuniões diversas.

Mais recentemente, foi instituído, por meio da Lei nº 14.488/2022, o Programa Consórcios Municipais da Bahia – Programa Consórcio Bahia, que tem como objetivo, além de disciplinar as relações entre os órgãos estaduais e os consórcios intermunicipais, fortalecer essas instituições como instrumentos de execução de políticas públicas (Bahia, 2022).

Essa lei cria, também, a figura do acordo consorcial, que é um novo instrumento de celebração de parceria entre a administração pública estadual, direta ou indireta, e os consórcios públicos, para a execução de obras e serviços de interesse comum (Bahia, 2022).

Em que pese a consolidação dos consórcios públicos na Bahia, com ampliação do número de políticas públicas executadas por essas entidades, a maior parte deles ainda depende das transferências voluntárias feitas pelo governo federal e, sobretudo, pelo governo estadual, para garantir a sua atuação. Ao contrário do que ocorre em outros estados, os consórcios multifinalitários baianos carecem de maior investimento por parte dos municípios consorciados, não apenas na manutenção da sua estrutura física e administrativa, mas, especialmente, na implementação de projetos, ações e programas de competência municipal.

A maior parte das ações executadas pelos consórcios públicos na Bahia decorrem de convênios ou acordos consorciais celebrados com as secretarias e órgãos estaduais, sobretudo nas áreas de infraestrutura viária e desenvolvimento rural. São poucas as experiências de ações propostas diretamente pelos municípios ou financiadas por eles, ainda que relativas às suas próprias atribuições. Diante disso, a maior parte das receitas que os consórcios multifinalitários executam são provenientes desses acordos, o que limita a sua sustentabilidade.

Outros públicos participativos

Como experimento e experiência, outras formas de participação estão ativas no Brasil, e de forma singular na Bahia, ao longo dos 20 anos analisados neste artigo. Por um lado, essas experiências fazem parte de um longo processo de tensionamento entre Estado e sociedade por mais permeabilidade, transparência e escuta social na gestão pública. Por outro, alimentam contextos metodológicos inovadores e criativos de inserção de demandas sociais ativas desde a Constituição de 1988, mas silenciadas por grupos mais poderosos. Mas

não somente: é preciso identificar que novos grupos e novas demandas emergiram a partir das transformações sociais deste primeiro quarto de século.

A participação social na gestão pública na Bahia ultrapassa, portanto, aquela presente nos colegiados territoriais e consórcios públicos, constituindo uma miríade de espaços alternativos e complementares, como fóruns setoriais e temáticos, audiências públicas, coletivos urbanos e rurais, conferências e conselhos setoriais, mesas permanentes etc. Mesmo fugindo ao propósito deste artigo, é preciso lembrar que esses públicos participativos emergem em resposta às lacunas institucionais e aos limites dos mecanismos formais de participação, muitas vezes marcados por burocratização, baixa efetividade ou captura por interesses específicos. Como destaca Avritzer (2009), a qualidade da democracia está profundamente relacionada à capacidade de incorporar práticas participativas inovadoras que ampliem a deliberação pública e o acesso às decisões por parte de grupos historicamente excluídos. Na Bahia, esses arranjos participativos têm sido fundamentais na afirmação de direitos, territorialidades e novas formas de ação coletiva. Mas também aprimoram o aparato estatal, à medida que a burocracia é permeável a essas iniciativas. Em momentos de maior efusividade percebe-se até mesmo a incorporação dessas agendas no cotidiano da burocracia estatal.

Os fóruns temáticos, por exemplo, como os Fóruns de Economia Solidária, de Educação do Campo, de Cultura Popular ou de Saúde Mental, têm se configurado como espaços de construção coletiva de pautas, articulação de redes e pressão sobre o Estado e governo. Na Bahia, esses fóruns operam como arenas deliberativas informais onde saberes locais e técnicos se entrelaçam, permitindo que comunidades, movimentos sociais e técnicos dialoguem e incidam sobre políticas públicas. Claro está que grupos de pressão com maior poder de convencimento e barganha conseguem inserir de forma mais efetiva essa agenda na dinâmica estatal. Os fóruns do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, são instâncias relevantes de formulação de diagnósticos participativos e controle social. Nesse sentido, Fraser (2001) conceitua tais espaços como “contra-esferas públicas subalternas” (*subaltern counterpublics*), nas quais atores excluídos das esferas institucionais tradicionais produzem discursos e práticas alternativas, promovendo uma democratização ampliada do debate público.

As conferências setoriais de políticas públicas também desempenham papel crucial na Bahia, funcionando como momentos cíclicos e estruturantes de escuta social, construção de diretrizes e pactuação entre Estado

e sociedade civil. Realizadas em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos humanos e segurança alimentar, essas conferências consolidam a lógica participativa do Sistema de Conferências instituído a partir da já referenciada Constituição Federal (Brasil, 1988) e aprofundado nas décadas seguintes. No contexto baiano, essas conferências têm permitido o protagonismo de sujeitos historicamente marginalizados, como mulheres negras, juventudes periféricas, povos indígenas e comunidades quilombolas, contribuindo para a elaboração de planos estaduais e municipais de políticas públicas. Ainda que sua efetividade dependa da vinculação entre as deliberações e a implementação governamental, elas representam instâncias de expressão do princípio da soberania popular, como propõe Gohn (2011), ao garantir que diferentes segmentos sociais participem da formulação das políticas que os afetam. É importante ainda lembrar que esses espaços também funcionam como momento político para os gestores (governantes) e representantes (Parlamento), sendo de potencial privilégio a participação de lideranças que tenham aderência às pautas.

As audiências públicas, embora previstas legalmente e muitas vezes criticadas por seu caráter consultivo e não vinculante, também constituem instrumentos importantes de mobilização e disputa simbólica. O que em certa medida gera frustração deliberativa ao que vimos chamando de públicos participativos, já que envolve mobilização, camadas de compreensão e esclarecimento ao tema, mas, “na prática”, funcionam, no mar das vezes, como ambientes legitimadores de decisões prévias já tomadas.

Ainda assim, na Bahia, têm sido empregadas em temas como planejamento urbano, licenciamento ambiental, segurança pública e políticas de juventude com alguma intensidade de mobilização. A capacidade desses espaços de promover o reconhecimento de demandas sociais e a amplificação de vozes periféricas depende, entretanto, do grau de responsividade das instituições estatais. Segundo Young (2002), a justiça democrática exige que diferentes grupos sociais tenham condições reais de participação e escuta, o que implica repensar os formatos deliberativos para incluir expressões culturais, linguagens e práticas diversas, rompendo com a lógica homogeneizadora e tecnocrática da participação institucionalizada.

Os coletivos contemporâneos – feministas, de juventude negra, LGBTQIA+, quilombolas, indígenas e de arte periférica – emergem como sujeitos políticos potentes na Bahia, operando muitas vezes à margem das instâncias institucionais, mas com significativa capacidade de incidência e inovação política. A atuação desses coletivos em territórios urbanos e rurais desafia os modelos tradicionais de representação e propõe práticas

de autogestão, solidariedade e resistência cultural. Para Santos (2002b), tais experiências constituem expressões das “epistemologias do Sul”, que confrontam as lógicas dominantes de conhecimento e poder, propondo uma ecologia de saberes como base para uma democracia radical. Ainda que não sejam espaços participativos tradicionais de interação com a gestão pública, à medida em que crescem e ganham visibilidade, nos parece improvável que governos deixem de dialogar com esses grupos demandantes, substituindo até mesmo possíveis representantes institucionais já credenciados para o debate. Esses públicos participativos, portanto, não apenas reivindicam lugar na arena pública, mas transformam os próprios modos de pensar e fazer política, tornando-se indispensáveis à construção de um projeto democrático plural e inclusivo.

Por fim, é indispensável mencionar as Escutas Sociais do Plano Plurianual (PPA), que são plenárias que contam com a participação dos diversos atores sociais de todos os segmentos presentes nos 27 Territórios de Identidade, com o objetivo de promover o diálogo entre Estado e sociedade para a construção de políticas públicas a serem inseridas no PPA. A primeira Escuta Social na Bahia ocorreu em 2007, para a elaboração do PPA 2008-2011. A partir de então, todos os Planos Plurianuais do Estado foram tiveram sua formulação precedida de escutas sociais. Ao longo do tempo, essas plenárias tiveram sua metodologia aprimorada, de modo a buscar captar demandas sociais mais estratégicas e com possibilidade de impactar o território como um todo.

Como resultado desse processo, nas plenárias realizadas em 2007 foram eleitos representantes da sociedade civil para compor o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPA), instituído pelo Decreto nº 10.571/2007 (Bahia, 2007). A Lei nº 13.214/2014 extinguiu esse conselho, tornando-o um comitê integrante do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) (Bahia, 2014b).

O processo participativo, iniciado em 2007, gerou outros impactos na burocracia estatal. Em 2009, por meio do Decreto nº 11.729/2009, foi instituído o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, composto por servidores de diversos órgãos estaduais, com o objetivo de mediar o diálogo entre Estado e sociedade em atividades realizadas nos territórios, “através da democratização das discussões, consolidação e integração das ações e políticas públicas” (Bahia, 2009). A instrutoria interna, que se configura na atividade de ensino realizada por servidores estaduais, surgiu da necessidade de capacitação dos funcionários estaduais que iriam atuar nesses processos participativos.

Na perspectiva que estamos trabalhando ao longo do artigo, qual seja, democracia como experiência e experimento, há uma tripla demonstração de aprimoramento democrático nesse contexto: ampliação da participação social, alargamento jurídico e aperfeiçoamento do aparelho estatal-burocrático.

ARENAS DECISÓRIAS E EFETIVIDADE NA GESTÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DA BAHIA: UMA AVALIAÇÃO

O conceito de arenas decisórias refere-se aos espaços institucionais e não institucionais onde se processam a deliberação, a negociação e a tomada de decisões sobre políticas públicas. Tais arenas configuram-se como *locus* de interação entre diferentes atores que disputam projetos de sociedade, interpretam problemas coletivos e definem prioridades de ação. Conforme Pires (2022), a emergência dessas arenas no Brasil está associada à ampliação dos mecanismos participativos a partir da Constituição Federal (Brasil, 1988), os quais buscaram tensionar os modelos tradicionais de governança centrados exclusivamente em elites burocráticas ou políticas. Essas arenas podem assumir formas variadas – conselhos gestores, conferências temáticas, colegiados territoriais, fóruns de políticas públicas, consórcios intermunicipais, comissões interinstitucionais, entre outras – e expressam distintos graus de institucionalização, inclusão, paridade e influência sobre os processos decisórios (Gonh, 2011; Avritzer, 2012a).

A efetividade dessas arenas não se limita à sua existência formal, mas à sua capacidade concreta de influenciar os rumos da ação estatal, transformar demandas sociais em decisões vinculantes e assegurar a implementação das políticas pactuadas (Pires, 2022; Santos, 2002a). Isso envolve a articulação de diferentes dimensões: o acesso equitativo dos atores, a qualidade da deliberação, a existência de mecanismos de *accountability* e a capacidade de tradução das decisões em políticas concretas. Para Santos (2002b), trata-se de democratizar a democracia, superando o monopólio do Estado na definição das prioridades públicas e incorporando os saberes e experiências da sociedade civil nos processos decisórios. No entanto, a efetividade desses espaços enfrenta obstáculos estruturais, como a assimetria de poder entre os participantes, a baixa institucionalização dos pactos e a fragilidade das capacidades estatais em territórios periféricos (Avritzer, 2012; Grin, 2019). Assim, as arenas decisórias constituem-se como campo estratégico na disputa pela hegemonia sobre o Estado, sendo simultaneamente espaço de construção democrática e de reprodução de desigualdades, a depender das correlações de forças que as atravessam.

A literatura sobre participação e deliberação democrática (Avritzer, 2012a; Gohn, 2008) destaca que a mera institucionalização de espaços participativos não garante, por si só, efetividade. É fundamental considerar a qualidade da participação, a diversidade e autonomia dos sujeitos sociais envolvidos e o grau de abertura do Estado à deliberação compartilhada. A efetividade, nesse sentido, deve ser compreendida não apenas pelo alcance material das políticas formuladas, mas também pelos processos institucionais que viabilizam o controle social, a transparência e a inovação democrática (Santos, 2002b).

No contexto baiano, como já abordamos anteriormente, destacamos dois arranjos institucionais relevantes: os colegiados territoriais e os consórcios públicos intermunicipais. Ambos foram impulsionados por políticas de interiorização e territorialização implementadas a partir da primeira década dos anos 2000, em especial a partir do fortalecimento do Programa Nacional Territórios da Cidadania e, em particular no caso da Bahia, da criação dos Territórios de Identidade em 2007. Esses territórios passaram a contar com colegiados compostos por representantes do poder público, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, associações culturais e religiosas, promovendo uma tentativa de gestão descentralizada e participativa das políticas públicas, conformando ao mesmo tempo uma arena decisória e um público participativo (Cruz, 2019).

Dentro do aparelho estatal, a então Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional, modificada em estrutura e finalidades na reforma administrativa de 2014, tornando-se Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), mas também a Secretaria do Planejamento (Seplan), desempenharam um papel estratégico na articulação dessas arenas (Bahia, 2014a). Os colegiados territoriais, nesse processo, tornaram-se espaços de pactuação política e planejamento participativo, particularmente relevantes para políticas ligadas à agricultura familiar, desenvolvimento rural, infraestrutura e sustentabilidade ambiental.

Entretanto, apesar dos avanços, essas experiências revelam importantes desafios para a efetividade das arenas decisórias. A literatura e estudos de caso (Paim, 2018) apontam que a frágil institucionalização, a rotatividade de técnicos e lideranças, a ausência de recursos permanentes e a dependência de decisões centralizadas minaram a continuidade e autonomia desses espaços. A mudança de orientação política no cenário nacional, a partir de 2016, contribuiu ainda mais para o esvaziamento dos colegiados, com a desestruturação das políticas de apoio técnico e financeiro.

Os consórcios públicos intermunicipais, por sua vez, surgem como alternativa com maior institucionalidade e respaldo legal, sobretudo após a promulgação da Lei Federal nº 11.107 (Brasil, 2005). Experiências como o Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Feira de Santana e o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (Consisal) ilustram o potencial dessas estruturas para articular ações coletivas entre municípios, viabilizando investimentos em áreas estratégicas como saúde, resíduos sólidos, infraestrutura rural e mobilidade.

Quando bem estruturados, os consórcios funcionam como arenas decisórias eficazes, promovendo escala e eficiência, além de fortalecerem o planejamento territorial e a cooperação federativa (Almeida, 2018). No entanto, também enfrentam riscos relacionados à tecnocratização dos processos, à captura de decisões por elites políticas locais e à fragilidade da participação social – especialmente quando a sociedade civil é excluída ou limitada a um papel consultivo (Avritzer, 2012a).

E, ainda que o governo da Bahia tenha mantido seu projeto político majoritário, as mudanças institucionais e de orientação política descontinuaram o incentivo aos públicos participativos em ocupar as arenas decisórias como lugar privilegiado de fazer e monitorar as políticas públicas. Ou seja, ainda é necessário avaliar com olhar mais apurado em que medida a manutenção do projeto político (programa, partidos, alianças etc.) nutre ou deflora as instituições e a orientação política (pragmática, cotidiana, burocrática etc.). O que nos possibilita imaginar de forma mais abrangente as arenas decisórias atravessando os múltiplos interesses e dinâmicas políticas.

A sociedade civil também mudou. Impactada pelos governos nacionais e fragilização das políticas sociais, o empobrecimento e desinteresse na participação se avolumaram com a pandemia da covid-19, que obrigou a todos o isolamento social diante de um grave desinteresse do governo federal em cuidar da saúde pública. Podemos dizer que, até 2022, com a eleição do governo de centro-esquerda do presidente Lula para um terceiro mandato, é que o Estado reorganiza bases de interação com a sociedade civil e arenas decisórias de controle e pactuação das políticas públicas.

Apesar dessas limitações, as experiências participativas na Bahia carregam um potencial transformador. A ampliação do controle social e a valorização das demandas territoriais contribuíram para o fortalecimento de redes de cooperação e para a politização de grupos historicamente marginalizados, como comunidades indígenas, quilombolas e organizações de mulheres e juventude rurais. Tais espaços se tornaram, em muitos casos, trincheiras de resistência democrática e construção de cidadania ativa.

À GUIA DE CONCLUSÃO: QUAIS OS CAMINHOS A PERCORRER?

A experiência institucional e a qualidade da participação na Bahia já são temas de alguns trabalhos acadêmicos, que despontam pelo seu potencial analítico, descritivo e normativo. A literatura observada deu conta de requerer para a experiência baiana referência nacional e latino-americana no que diz respeito à participação social em políticas públicas.

Entretanto, a experiência mesma tem demonstrado e ensinado que é preciso renovar os espaços participativos, as arenas decisórias e os públicos participativos.

Para que essas arenas decisórias alcancem maior efetividade, é necessário enfrentar desafios estruturais e promover mudanças institucionais e culturais:

1. Fortalecimento da autonomia financeira e política: mecanismos de financiamento próprios para colegiados e consórcios são fundamentais para reduzir a dependência de políticas governamentais e garantir continuidade das ações.
2. Qualificação dos processos deliberativos: a capacitação de representantes da sociedade civil e agentes públicos pode aprimorar a qualidade técnica e política das decisões, ampliando o impacto das deliberações.
3. Integração com redes locais e autogestionárias: incorporar práticas da economia solidária, do cooperativismo e da autogestão pode fortalecer a legitimidade social dessas arenas e torná-las mais enraizadas nas dinâmicas locais.

4. Monitoramento e avaliação contínuos: a implementação de mecanismos participativos de avaliação e acompanhamento das políticas públicas contribuiria para ajustar rotas, aumentar a transparência e garantir maior responsividade das ações governamentais às demandas territoriais.
5. Aprimoramento do planejamento a partir das escutas: adequar a metodologia de elaboração do PPA, de modo a permitir que os insumos resultantes das escutas sociais sejam, de fato, utilizados pelos órgãos estaduais para a elaboração do seu planejamento plurianual. É preciso que os compromissos e iniciativas⁶ sejam elaborados também a partir das demandas formuladas pela sociedade nos processos de participação social.
6. Ampliação das áreas de atuação dos Consórcios Públicos Multifinalitários: a execução de diversas políticas públicas pelos consórcios, a exemplo de turismo, cultura e gestão do trânsito, precisa ser mais estimulada, com apoio efetivo do Estado, especialmente no financiamento dessas ações.

A análise das arenas decisórias e sua efetividade, especialmente à luz das experiências da Bahia, revela um campo fértil de inovação democrática, mas também de tensões entre participação e governabilidade. A efetividade dessas instâncias depende da articulação entre arquitetura institucional, recursos materiais, capacidade técnica e, sobretudo, vontade política. Seu fortalecimento exige compromisso com uma democracia substantiva e transformadora, que transcenda a formalidade dos dispositivos participativos e avance para uma redistribuição concreta de poder entre Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cláudio Luiz de. *Consórcios públicos e cooperação intermunicipal: uma nova arquitetura institucional para a gestão pública no Brasil*. São Paulo: PUC-SP, 2018.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e participação política no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012a.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002a.

AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

⁶ Referência à metodologia do PPA elaborado na Bahia. Os compromissos e iniciativas são componentes dos Programas Temáticos do PPA. Nos compromissos estão expressos os objetivos específicos dos programas. As iniciativas expressam a ação do governo para alcance dos objetivos previstos no compromisso (Bahia, 2023).

- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p. 17-45.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012b.
- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.
- BAHIA. Decreto nº 10.571, de 14 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*: seção 1, Salvador, ano 92, n. 19.559, p. 1-2, 15 nov. 2007.
- BAHIA. Decreto nº 11.729, de 25 de setembro de 2009. Institui o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 set. 2009. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-11729-de-25-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 12 maio 2025.
- BAHIA. Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 26 ago. 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- BAHIA. Lei nº 13.204 de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12 dez. 2014a. Disponível em: <https://www.adpeb.com.br/v18/wp/wp-content/uploads/2019/01/LEI-13.204-14-REFORMA-ADMINISTRATIVA.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 30 dez. 2014b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279550>. Acesso em: 4 abr. 2025.
- BAHIA. Lei nº 14.488, de 16 de novembro de 2022. Institui o Programa Consórcios Municipais da Bahia – Programa Consórcio Bahia, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14488-de-16-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 5 abr. 2025.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Elaborar Plano Plurianual: 2024 -2027: manual de processo*. Versão 1.0. Salvador: Seplan, 2023. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Elaborar-PPA-2024_2027-Manual-de-Processo-V-1.0-2023-12-05.pdf. Acesso em: 3 maio 2025.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Vechi amici, nuovi demoni e orizzonti di cittadinanza*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Edusp, 1997.

CARVALHO, Simone Maria Lima de; XAVIER, Thiago dos Santos; PINTO, Fabiane Louise Bitencourt. Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: CONSAD, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-36-02.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CENSO DEMOGRÁFICO 2022: características dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). *Histórico*. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/aceso-a-informacao/sobre-o-conselho/historico>. Acesso em: 12 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). *Relatório de consultas públicas: Lei de Acesso à Informação*. Brasília: CGU, 2019.

CRUZ, Danilo Uzêda da (org.). *Desenvolvimento e desigualdades na América Latina: dilemas de longo curso*. Camaçari: Pinaúna Editora, 2021.

CRUZ, Danilo Uzêda da. *Programa Vida Melhor Rural na Bahia e a atuação dos públicos participativos na erradicação da miséria e extrema pobreza do campo (2011-2014)*. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

FLORES, Carlos. *Territorialidade e políticas públicas no Brasil rural*. Brasília: MDA/SDT, 2014.

FRASER, Nancy. *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 2001. p. 109-142.

FUNG, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Loyola, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Participação e controle social no Brasil: avanços e limites*. São Paulo: Cortez, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Participação social no Brasil: movimentos sociais e redes de políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2019.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, José Mario Brasiense; BRITO, Eder dos Santos (org.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. cap. 3, p. 37–54. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/wp-content/uploads/2023/08/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf. Acesso em: 4 abr. 2025.

- HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005a. Disponível em: <https://catedrataller.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/haesbaert-r-compilacic3b3n-de-textos.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005b.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula Lima. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012. cap. 2, p. 37–54.
- LOSADA, Paula Ravanelli. Consórcios públicos: possibilidades de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 280, p. 10–19, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2022/10/revistaibam280.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2025.
- MELUCCI, Alberto. *Desencantamento e sentido: movimentos sociais e cultura*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- OSZLAK, Oscar. The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study. *Latin American Research Review*, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 3-32, 1981. Disponível em: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3061>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- PAIM, Jairnilson S. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Salvador, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Qg7SJFjWPjvdQjvnRzxS6Mg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- PIRES, Elson Luciano Silva (org.). *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022. Disponível em: <https://www.culturaacademica.com.br/catalogo/governanca-de-de-identidades-em-desenvolvimentos-desiguais/>. Acesso em: 2 maio 2025.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 107–130.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- SADER, Emir. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970–1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SAHLINS, Marshall. *Cultura e razão prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- SANTOS, Ângela; SILVA, Roberto. Controle social no SUAS: desafios e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 125, p. 45–62, abr. 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80203/1/Democratizar%20a%20democracia.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2002b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, Vini Rabassa da et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321527163006>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SOSA ELÍZAGA, Raquel. *Movimientos sociales y política en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- SOUZA, Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment&Urbanization*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 159-184, Apr. 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624780101300112>. Acesso em: 23 jul. 2025.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Contexto, 2006.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.
- TREVAS, Vicente Carlos y Plá. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). *Consórcios e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15–29. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/consorcios-publicos-e-as-agendas-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 6 abr. 2025.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ZAPATA, Francisco. *Território e identidade: novos enfoques para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Cortez, 2007.
- ZAPATA, Tânia; AMORIM, Mônica; ARNS, Paulo César (coord.). *Desenvolvimento territorial à distância*. Florianópolis: UFSC, 2007.

Primeira década de monitoramento e avaliação na Bahia: percurso, desafios e inovação em gestão

Fabiane Louise Bitencourt Pinto*

Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio**

Fernando de Souza Coelho***

Entre 2012 e 2013, houve a participação do estado da Bahia no projeto *Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs* (Planos Plurianuais), coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Ministério do Planejamento, quando experiências ligadas à concepção, elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais 2012-2015 de dez unidades da Federação foram analisados e discutidos comparativamente, gerando compartilhamento de experiências e aprendizado coletivo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013).

De modo derivado, em 2015, o Ipea publica o volume intitulado *PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*, estruturado a partir do agrupamento e síntese analítica de relatórios do referido projeto e de informações oriundas de pesquisa bibliográfica e documental (Cardoso Jr.; Santos; Pires, 2015b). Para a organização do volume, foram consideradas quatro dimensões analíticas principais ligadas: ao contexto político e antecedentes do planejamento governamental no estado participante do projeto; ao histórico do seu processo de elaboração do PPA; aos elementos que estruturaram o conteúdo, a forma, conceitos e aos princípios gerais (ou diretrizes) que estruturaram e informaram a concepção daqueles planos; e à existência de sistemas de monitoramento ou aparatos/rotinas de acompanhamento da realização dos respectivos PPAs estaduais. Assim,

* Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), bacharela em Administração pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. <https://orcid.org/0000-0003-1026-3966>. fabiane_louise@yahoo.com.br

** Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. <https://orcid.org/0009-0008-2317-6101>. maria.presidio@gmail.com

*** Doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Administração Pública da USP. <https://orcid.org/0000-0003-2803-0722>. fernandocoelho@usp.br

[...] dada a natureza comparativa do projeto, buscou-se identificar as convergências e as divergências mais marcantes das referidas experiências estaduais, tendo como objetivo mapear trajetórias passadas, caracterizar o esforço planejador atual e perceber tendências para o futuro próximo, proporcionando elementos para um balanço crítico da experiência atual nos estados (Cardoso Jr.; Santos; Pires, 2015a, p. 11).

Esse rico estudo comparativo nos revela, portanto, antecedentes que fundamentaram as práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A) no estado da Bahia (Cardoso Jr.; Santos; Pires, 2015a; Carneiro, 2015; Jesus; Lima, 2015) e constituem uma espécie de marco que delimita em alguma medida o período que precede à sua efetiva institucionalização. De lá para cá, uma série de convergências técnico-políticas e institucionais vem se organizando de modo significativo e promovendo a ampliação dos espaços de atuação, abrangendo a interlocução e participação, num primeiro momento, de técnicos de planejamento e orçamentação, chegando à alta gestão dos órgãos e entidades do Executivo baiano. Além disso, percebe-se o avanço na qualidade das informações produzidas nas etapas de M&A sobre a execução das ações planejadas de governo e a busca da maturidade metodológica da consecução de sua implementação nesta última década.

Desse modo, este texto tem por objetivo central apresentar as dificuldades, os esforços, as contribuições, perspectivas incrementais e aspectos da inovação em planejamento e gestão quanto ao M&A baiano nesta última década, caminhando justamente na superação do *status quo* identificado em Cardoso Jr., Santos e Pires (2015a), Carneiro (2015), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013) e Jesus e Lima (2015), sobretudo aquelas ligadas ao foco excessivo na orçamentação e à resistência por parte de alguns gestores, que configuraram os impeditivos iniciais à consolidação dos sistemas de M&A em nossa realidade estadual.

O FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO COMO COMPROMISSOS PERENES DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (M&A)

Diante das peculiaridades do setor público, faz-se indispensável contextualizar e problematizar reiteradamente as práticas e desafios na gestão de processos vinculados ao Monitoramento e Avaliação, em virtude, inclusive, da instabilidade orçamentária e das possibilidades de (des)uso dos Planos Plurianuais apontadas por Barbosa e Couto (2021), Couto (2021) e Paulo (2021) em anos recentes. Tal crise teria sido provocada diante do cenário dicotômico entre controle e flexibilidade no suporte às decisões da alta gestão, dos questionamentos quanto à funcionalidade efetiva dos planos plurianuais e a interação destes com o orçamento, com

os modelos de gestão a que se vinculam, com os modelos de desenvolvimento que embasam (e se traduzem) pelo plano, refletindo inclusive sobre seus desdobramentos e definições operacionais, bem como quanto à capacidade estatal sobre a qual impactam o conjunto de seus resultados. Pois, o planejamento, em nossa perspectiva, compreende atividade “indissociável dos sistemas de gestão que lhe deveriam criar viabilidade organizacional, gerencial e institucional” (Toni, 2014, p. 7), isto é, na prática, o planejamento é um processo que antecede e organiza a ação pública, como definido por Matus (1993). Afinal, é no planejamento que reside diretamente a possibilidade de ampliar a capacidade de governo de organizações públicas, ampliando sua governabilidade na execução de ações e, de modo derivado, diminui o conhecido déficit de implementação dessas políticas (Toni, 2021).

Todavia, as ameaças à continuidade ao planejamento público constitucionalizado, como conhecemos desde a redemocratização, são variadas (Amorim, 2021), inclusive, diante da complexificação institucional e das políticas públicas, a atividade governativa se torna cada vez mais exigida em sua capacidade de formular, monitorar e avaliar políticas públicas (Carneiro; Menicucci, 2011).

De maneira ampla, os PPAs não recebem o devido respaldo político e seus processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão ficam prejudicados ao serem “tratados como exercícios formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição” (Gimene, 2019, p. 14), estando as dificuldades de aperfeiçoamento do PPA, em grande medida, de um lado, ligadas às responsabilidades da alta direção, e de outro, à baixa assimilação das práticas de planejamento do PPA pelas equipes internas (Santos; Paula, 2017). Não se deve, pois, perder o foco no debate acerca das fragilidades e possibilidades de contribuição efetiva dos PPAs (Barbosa; Couto, 2021), e refletir, em nível subnacional, sobre o fortalecimento do monitoramento e da avaliação da ação governamental, considerando inclusive que é na esfera estadual de governo onde há aplicação expressiva do gasto público do país (Carneiro, 2015).

Nesse sentido, como ponto de partida compreendemos o movimento de elaboração própria¹ dos PPAs no estado da Bahia, desde a edição do quadriênio 2012-2015 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013),

¹ A elaboração própria a qual nos referimos diz respeito à elaboração do PPA estadual organizado a partir de quadros técnicos próprios, sem a participação de consultorias externas. Para aquele PPA 2012-2015, houve suporte de consultoria externa ao governo apenas na concepção do sistema de monitoramento e avaliação dos seus programas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013).

como aspecto de vital repercussão na construção de capacidades governamentais para o planejamento; processo este que vem permitindo a capacitação interna de servidores públicos que atuam diretamente ou indiretamente em sua construção; e institucionalmente, promove a partir da acumulação de experiências, o fortalecimento institucional e a qualificação dos profissionais das unidades envolvidas em sua elaboração.

O PPA, instrumento de planejamento de médio prazo que, associado às Diretrizes Orçamentárias, orienta os orçamentos anuais, no âmbito do M&A percebido como ferramenta de gestão, de governança e de participação e controle social. Quando seu processo de elaboração é deflagrado pela Secretaria do Planejamento, através da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE), responsável por estabelecer estratégias e linhas programáticas para o PPA, inicia-se na Superintendência de Gestão Estratégica (SGE) – diante de suas competências atribuídas quanto à definição de diretrizes, desenvolvimento de metodologias e a gestão dos instrumentos de monitoramento e avaliação dos PPAs (Bahia, 2015; Carneiro, 2015). Instrumentos estes que passam por análise e melhoria contínuas dos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações governamentais, baseadas nas experiências acumuladas e nas diretrizes vigentes para o PPA subsequente. Assim, o desenvolvimento da sistemática e da metodologia de tais processos tem se organizado como fruto de ininterrupta construção coletiva, com o afinado diálogo entre suas diretorias, coordenações e unidades finalísticas das secretarias de Estado.

A importância do M&A para o planejamento e para a gestão se dá em virtude do monitoramento compreender “um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações” (Jannuzzi, 2014, p. 32). Seus elementos permitem, assim, uma tempestiva avaliação situacional com a identificação de fragilidades na execução planejada, subsidiando intervenções pertinentes e correções voltadas ao atingimento de resultados e impactos previstos (Jannuzzi, 2014). No estado da Bahia, tem se delineado a partir de uma série de arranjos institucionais com aproximações sucessivas e, em sua maioria, incrementais, que seguem contribuindo com a decantação da cultura do planejamento governamental, e também com o aperfeiçoamento das práticas de gestão em seus variados níveis, colaborando de modo crescente para o fortalecimento, reinvenção e experimentação no campo da função planejadora do Estado.

ENTRE O *POEMA* E O *AMA*: BREVES REGISTROS DO PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DO M&A BAIANO

O monitoramento direciona sua atuação para o “nível de execução das ações programadas, buscando identificar os problemas ou dificuldades defrontadas na realização daquilo que foi planejado” (Carneiro, 2015, p. 84), mas não somente. No sistema de monitoramento reside também a possibilidade de incremento da transparência das ações governamentais, e a partir do conhecimento que gera e das capacidades estatais que identifica (e desenvolve), promove alternativas para a melhoria da gestão do interesse público. Portanto, o propósito da estruturação de um sistema de monitoramento tem como foco principal a organização de dados confiáveis e a produção de “informações sistematizadas sobre a implementação das ações propostas pela atividade planejadora, de forma a auxiliar a tomada de decisões e a correção de rumos por parte dos gestores por elas responsáveis” (Carneiro, 2015, p. 84).

No início dos anos 2000, quando o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) da Bahia, instituído em 1966, foi dando lugar à concepção proposta de um Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege), “a principal sugestão fornecida pelos gestores públicos foi que a dimensão ‘gestão estratégica’ deveria ser incorporada no sistema de planejamento” (Jesus; Lima, 2015, p. 104). Desse modo, o projeto de modernização da gestão pública no estado da Bahia englobaria, sob a égide do novo sistema proposto, o planejamento estratégico, a gestão orçamentária, o monitoramento e avaliação dos programas governamentais, bem como a cooperação técnico-financeira para o desenvolvimento de políticas e programas.

Atendendo a esse propósito, e diante da necessidade de estruturação de atividades de monitoramento e avaliação para o estado da Bahia, organizada a partir da Secretaria do Planejamento, os processos de M&A passaram gradativamente a colaborar com a finalidade de atuação sistêmica e conectada com órgãos da administração direta e indireta que a Seplan possui como atribuição. Naquele momento inicial, ano 2012, a Seplan, através da unidade responsável pela estruturação do M&A, operacionalizou um ciclo chamado de *Poema*, um acrônimo composto pelas atividades de planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação. Na base do *Poema* encontrava-se o argumento de que:

[...] as unidades executoras necessitam estar harmonicamente conectadas com o planejamento de médio e longo prazo (incluindo os objetivos e metas dos programas do PPA) e a sistemática de monitoramento e avaliação devem auxiliar e orientar tanto o andamento das políticas públicas presentes quanto as que serão desenhadas no futuro, o que tende a maximizar com os retornos sociais das ações governamentais (Jesus; Lima, 2015, p. 107).

Esse marco estruturante para o M&A baiano, a partir daquela nova concepção, que previa a integração e conexão entre os planos plurianuais e planejamento de longo prazo – para além da histórica centralidade no orçamento e na execução das ações governamentais –, as secretarias e suas unidades finalísticas (diretas e indiretas) foram instadas e estimuladas em atuar junto àquele nascente sistema de M&A (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013). Desse modo, instituída pela Instrução Normativa nº 2, de 20 de novembro de 2012, a sistemática de monitoramento e avaliação, “embora incipiente e carente de aprimoramentos, ganhou um espaço importante no processo de planejamento baiano” (Jesus; Lima, 2015, p. 107).

A estruturação de sistemas de monitoramento, que permitam efetivo acompanhamento e aperfeiçoamento da ação governamental e de sua gestão, como nos ensinam Jannuzzi *et al.* (2009) e outros autores, à luz da experiência baiana nesta última década, passa impreterivelmente pelo desenvolvimento de metodologias, modelos e prescrições customizadas frente à maturidade dos programas, à compreensão e ponderação sobre seus ciclos de vida, à integração de suas atividades com outros processos mais amplos.

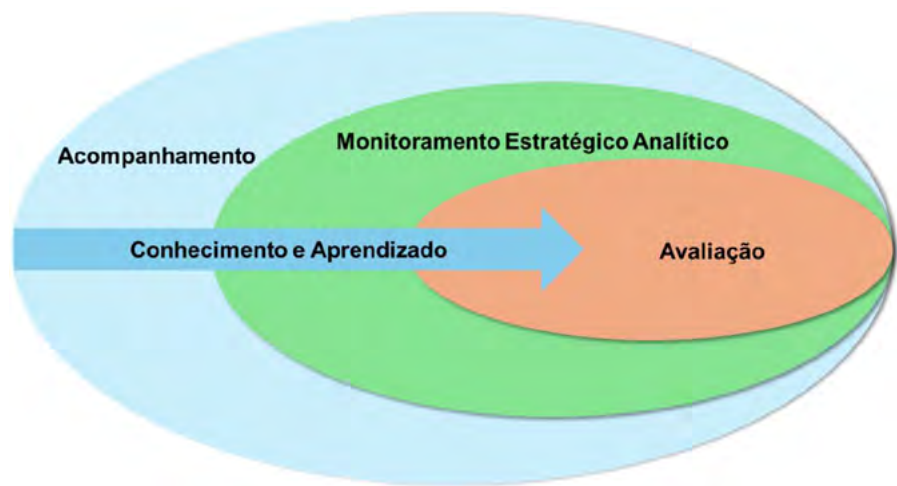
E ainda, conforme nos revela o verbete Monitoramento elaborado por Dias (2012), haveremos de ser bastante cuidadosos em todas as suas fases, desde a escolha dos modelos de registros adotados à frequência com que serão realizados, passando pela transparência em sua divulgação; assim, na trajetória baiana encontramos justamente no acompanhamento, com seus registros que atuam como medições, sensores, coletores de dados e documentação de intervenções estatais, um dos pilares que vem permitindo a solidificação do sistema de M&A.

Diante disto, em anos recentes, no âmbito da Seplan, intitula-se de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação (AMA) o processo nascido da compreensão quanto à importância e centralidade do Acompanhamento frente ao tradicional Monitoramento e Avaliação (M&A). O AMA denota e circunscreve, portanto, o protagonismo do acompanhamento para realização dos demais processos, antecedendo-os, e não simplesmente como uma etapa contida (ou equivalente) ao monitoramento, tal como evidencia a literatura da área (Cardoso Jr.; Cunha, 2015; Lassance, 2023), visto que, em sua gênese e em sua aplicabilidade, o acompanhamento

agrega componentes indispensáveis às atividades de M&A; e destacam-se os dados e informações produzidos pelas atividades de acompanhamento, que em grande medida são elaborados durante o próprio processo de execução das ações (Garcia, 2001).

Assim, desde o PPA 2016-2019 “o acompanhamento presta-se a funções como conferir maior transparência às ações de governo e favorecer a aprendizagem organizacional” (Carneiro, 2015, p. 84); e na ambiência do *monitoramento de base estratégico-analítico*, o acompanhamento segue no cotidiano dos atores institucionais, dispondo de crescente relevância a partir de seus dados tempestivos, rastreáveis e fidedignos, compreendendo valioso suporte ao desenvolvimento do AMA e de todos os demais processos de gestão (Almeida *et al.*, 2024; Junqueira *et al.*, 2022; Pinto *et al.*, 2022; Presídio *et al.*, 2016), conforme traduz a Figura 1.

Figura 1
Visão do Acompanhamento como processo estruturante para o M&A baiano



Fonte: elaboração própria.

Há de se destacar que, inspirados por Cardoso Jr. (2015) e Jannuzzi (2011), vigora a compreensão ou leitura possível (e particular) aqui tratada por *monitoramento de base estratégico-analítico*, a qual traduz as intenções dos processos contidos e articulados no AMA.

O monitoramento analítico de ações e programas governamentais, tal como proposto por Jannuzzi (2011), busca ir além dos dados e informações produzidos no âmbito do monitoramento gerencial, o qual está mais direcionado ao acompanhamento da execução de atividades, da entrega de produtos ou serviços, com a devida

previsão de distribuição geográfica e dentro do estipulado por suas metas e prazos de realização das ações, estando o monitoramento analítico para além, inclusive, do monitoramento estratégico enquanto recorte circunscrito às suas medidas de desempenho ligadas ao cumprimento da missão institucional (Jannuzzi, 2011). Sendo imprescindível inserir no cotidiano da gestão pública, e desenvolver junto a técnicos e gestores, rotinas compatíveis com o monitoramento analítico: justamente o monitoramento derivado do “exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo” (Jannuzzi, 2011, p. 41).

Embora Cardoso Jr. (2015) tal qual Jannuzzi (2011) compreendam que o monitoramento de programas não possui fim em si mesmo, isto é, um fim gerencial, e por isto não deve ser reduzido (ou confundido) com atividades ligadas simplesmente à execução física e financeira das ações orçamentárias, com o controle procedimental de tais ações ou com sua prestação de contas. Todavia, noutra perspectiva interpretativa, o debate apresenta-se em Cardoso Jr. (2015) de modo ampliado, onde por “monitoramento estratégico entende-se um tipo específico, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, da análise e da interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas” (Cardoso Jr., 2015, p. 10), promovendo o capital cognitivo necessário para viabilização e efetivação de entregas de bens e serviços à população. Nesses moldes, o monitoramento estratégico é percebido enquanto atividade regular, tempestiva, coletiva e cumulativa que possui atributos dinâmicos e complementares, e ao mesmo tempo é percebido como informativo e formativo, em virtude da densidade e aprofundamento do conhecimento gerado e da maturação cotidiana quanto à implementação estratégica e gestão cotidiana das políticas; compreendido como analítico e também avaliativo, por conta de ser um processo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi/interdisciplinar; e, por fim, conjuga potencial prospectivo e corretivo ao produzir informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento das ações (Cardoso Jr., 2015).

Embora as discussões organizadas por Jannuzzi (2011) e Cardoso Jr. (2015) estejam voltadas para a realidade de programas sociais e referenciadas no governo federal, as discussões promovidas e as metodologias suggestionadas nos inspiraram e servem como base teórico-metodológica para nossa sistemática e processos, dando lugar justamente ao que tratamos por *monitoramento estratégico-analítico*, um dos pilares estruturantes do AMA.

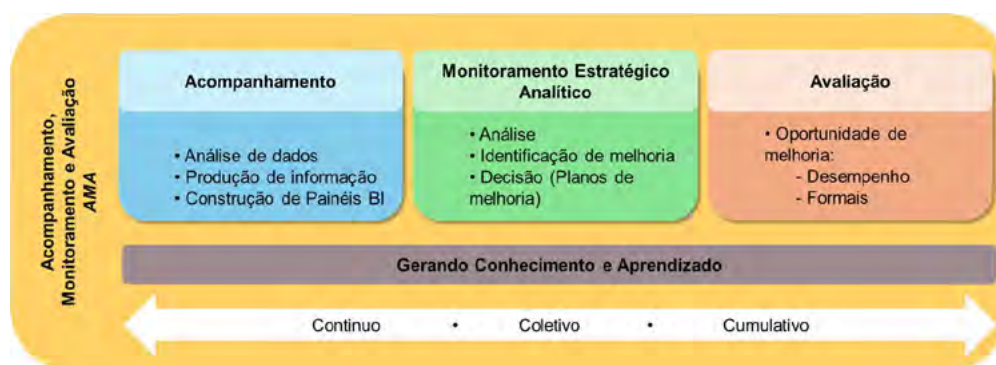
Desde a inicial visão do M&A baiano através do Poema, que preconizou a interconexão das atividades de planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação, nota-se a ampliação da capacidade e efetividade na formulação, coordenação e revisão dos programas de governo contidos nos PPAs, por meio da orientação e apoio técnico-organizacional aos órgãos da administração pública estadual quanto à metodologia e operacionalização da sistemática de M&A. Cada vez mais solidifica-se a compreensão por parte de gestores e técnicos, inclusive por parte da sociedade organizada, que o monitoramento da ação planejada de governo apresenta-se como pré-requisito “ao exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão. Quem monitora, avalia” (Garcia, 2001, p. 29). Assim, monitoramento e avaliação tratam-se de processos analíticos, complementares no tempo e organicamente articulados (Jannuzzi, 2014). Justamente por isto que, na prática, normalmente conjugado e derivado de um sistema de monitoramento, a estruturação de um “sistema de avaliação tem por principal objetivo a geração de conhecimento sobre um determinado projeto, programa ou estratégia de intervenção, proporcionando subsídios para a correção de rumos ou a melhoria de sua concepção” (Carneiro, 2015, p. 84).

Para a devida compreensão do atual *AMA*, como evidenciado na Figura 2, com sua visão que se pretende expandida e integrada, portanto, há de se ressaltar que apenas problemas devidamente identificados e definidos através do PPA, com suas correspondentes ações desenhadas e programadas, inclusive vinculados a indicadores detalhados e precisos, é que serão passíveis de acompanhamento, monitoramento e, de forma consequente e oportuna, de avaliação². Nesse sentido, nos ensina Matus (1994) que,

[...] o monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os sinais vitais do processo que lidera e da situação na qual intervém. Um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes, é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados (Matus, 1994, p. 2).

² Dentro da estrutura da Superintendência de Gestão Estratégica (SGE/Seplan) são realizadas, atualmente, a avaliação de desempenho dos programas do PPA que contribui com o atingimento de seus macro objetivos estabelecidos (Garcia, 2001). Outros tipos de avaliação estão sendo prospectados, dentro do projeto Ampliação da Capacidade de Avaliação de Política Pública.

Figura 2
Sistemática de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação no Estado da Bahia



Fonte: Cardoso Jr. (2015). Elaboração própria.

Dito de outro modo, a avaliação, além de mensurar economicidade, eficiência, eficácia, qualidade, efetividade e equidade – dentre outros critérios – de políticas, programas e projetos, compreende um processo de produção de conhecimento que amplia a capacidade de planejamento, que permite ao governo lidar com incertezas e complexidades, ampliando inclusive a responsabilização dos executores (Garcia, 2001).

Aspectos atuais do AMA estadual: por entre aproximações sucessivas e mudanças incrementais

Após apresentarmos compreensões teórico-metodológicas que embasam e articulam de modo adaptado à sistemática M&A (ou dito de outro modo, de AMA), na sequência, organizamos em torno de quatro categorias estruturantes – vinculadas aos arranjos organizacionais e arquitetura institucional, às diretrizes, à participação dos atores organizacionais e sociais e às ferramentas tecnológicas – os aspectos centrais derivados das aproximações sucessivas da efetiva prática de monitoramento e avaliação, estimulando mudanças incrementais das atividades de planejamento e gestão governamental no estado da Bahia.

Quanto aos arranjos organizacionais e arquitetura institucional

O AMA, na Bahia, vem se consolidando a partir da não prevalência de arranjos *ad hoc*, da não participação de consultorias de natureza temporária ou transitória nos processos de M&A no estado. Registre-se a participação de consultoria externa no ano de 2011, quando da concepção do sistema de monitoramento e avaliação dos programas do PPA de 2012-2015 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013), período em que

formalmente as atividades foram iniciadas. Isto é, os ganhos percebidos nesse período se traduzem a partir de uma série de arranjos organizacionais dinâmicos e propositivos, com sua derivada arquitetura institucional necessária à solidificação do *AMA* como prática e cultura de planejamento e gestão.

De modo sintético tais arranjos dizem respeito: a) à consolidação da participação sistêmica da Seplan, por meio da Superintendência de Gestão Estratégica, como unidade que centraliza, articula e organiza o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação no estado; b) à criação das Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) pela Lei nº 13.204 (Bahia, 2014), com o objetivo de atuarem como articuladoras no âmbito setorial, auxiliando na gestão organizacional e no planejamento – em conjunto com a Secretaria da Administração (Saeb) e a Secretaria do Planejamento (Seplan) –, conectando os diversos níveis das organizações públicas do Poder Executivo baiano; c) à institucionalização do modelo de governança do Plano Plurianual Participativo (PPA) 2024-2027, regulamentado através do Decreto nº 22.770, de 17 de abril de 2024 (Bahia, 2024a), o que favorece o intercâmbio de experiências e a aprendizagem organizacional, com o aprimoramento e o fortalecimento da metodologia em uso; d) aos procedimentos metodológicos estabelecidos de modo explícito, sistematizado e totalmente alinhado à metodologia de elaboração do PPA (Bahia, 2023b); e) à normatização da periodicidade do ciclo de *AMA* promovendo estabilidade e organização das equipes.

Quanto às diretrizes dos processos de AMA

Os processos de *AMA* vêm se ampliando e permitindo o fortalecimento da gestão das ações planejadas de governo, oferecendo diretrizes aos atores vinculados aos arranjos organizacionais; orientando a estruturação de equipes para atuação nos ciclos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, com suporte através da disseminação de manuais e tutoriais. Em destaque, encontramos: a) utilização dos produtos gerados por *AMA* pelas unidades de controle interno e externo em suas atividades regimentais; b) crescente envolvimento das secretarias e suas unidades finalísticas (diretas e indiretas) nas atividades de *AMA*, inclusive com o envolvimento da alta direção nas discussões e disseminação junto as suas equipes técnicas; c) integração dos processos de planejamento, orçamentação e gestão estratégica, tendo a participação social e o Território de Identidade como base para a formulação e gestão das peças de planejamento, promovendo a aproximação e trabalho conjunto das diversas unidades que compõem a Seplan; d) a revisão do PPA, subsidiada pela identificação de ajustes necessários aos componentes que o estruturam (compromissos, indicadores, iniciativas),

promovida pela geração de conhecimento que a sistemática do *AMA* oferece; e) a promoção de aprendizado organizacional, com a elaboração e disseminação de tutoriais, manuais e outros documentos que normatizam, informam e orientam a condução das secretarias e suas unidades finalísticas (diretas e indiretas) na atuação nos processos de *AMA*.

Quanto à participação dos atores organizacionais e sociais

No que se refere aos atores organizacionais e sociais envolvidos, destaca-se o crescimento, nos últimos anos, da efetiva participação da alta gestão das secretarias e suas unidades, bem como das equipes técnicas ligadas direta ou indiretamente nos processos *AMA*, em virtude do enfoque na sensibilização e mobilização de gestores e técnicos para melhor compreensão e reconhecimento da validade do *AMA* para o planejamento governamental e gestão pública.

Sendo pertinente realçar, ainda, que: a) equipes gestoras e técnicas seguem ampliando a compreensão quanto à concepção e centralidade do *AMA* para lidar inclusive com as questões e temáticas específicas correspondentes às suas áreas de atuação; b) a realização de encontros interinstitucionais, rodas de conversa e treinamentos que se tornam cada vez mais espaços informativos, formativos, consultivos e colaborativos entre gestores e técnicos da Seplan e equipes das demais secretarias e unidades; c) a participação de servidores de carreira em atividades ligadas tanto à estruturação da sistemática quanto à implantação e fortalecimento dos processos de *AMA* na Seplan e demais secretarias, ao contribuir com a perenidade e continuidade do aprendizado organizacional, favorece igualmente a cultura do acompanhamento, monitoramento e avaliação no estado; d) o controle externo, ao utilizar dos produtos da sistemática de *AMA*, promove transparência, controle social e *compliance*.

Quanto às ferramentas tecnológicas e materiais instrucionais

Suporte imprescindível aos processos de *AMA* no estado da Bahia, encontramos no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan). Criado em 2012, com objetivo de aperfeiçoar os processos de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade pública (Bahia, 2020) e operando via web pela Rede Governo, o Fiplan agrega desde a gestão de finanças públicas até as peças de planejamento governamental,

sendo ele utilizado no processo de escuta social³, elaboração e revisão do PPA, de orçamentação, de acompanhamento, monitoramento e avaliação, com módulos integrados de planejamento territorializado⁴ e gestão.

O Sistema Fiplan favorece a sistematização, padronização e rotinização das atividades contidas nos processos de AMA, contando com a geração de variados relatórios automáticos. A construção customizada de painéis com tecnologia de *Business Intelligence (BI)* tem sido outra ferramenta tecnológica de uso crescente, pois é capaz de abarcar grande volume de dados com variadas possibilidades de consolidação e análises, permitindo geração de tabelas, gráficos e relatórios combinados em uma única janela. Tais painéis reúnem um conjunto de informações extraídas em D-1⁵ e utilizam interface totalmente personalizada, dinâmica e de simples navegação via web, mesmo fora da Rede Governo, possibilitando acesso irrestrito.

Essa tecnologia tem possibilitado às coordenações de Programas Especiais⁶ e de Planos Setoriais Estaduais⁷ acessarem informações customizadas, consolidadas e organizadas, possibilitando monitorar e avaliar a execução das ações planejadas intrínsecas às suas políticas específicas.

³ A escuta social compreende um processo “de consulta à sociedade realizada pelo Poder Executivo, diretamente ou através de órgãos colegiados, visando qualificar a gestão pública através da participação social” (Bahia, 2021, p. 7), e se organiza “com vistas a se estabelecer um planejamento participativo das diretrizes e do orçamento público” (Dias, 2017, p. 55). Na Bahia, as escutas são organizadas em torno dos Territórios de Identidade e, desde o PPA 2008-2011, compreende-se como de base participativa.

⁴ Preconizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o estado da Bahia, a partir do ano de 2007, implementa nova regionalização institucional, quando a ideia de Territórios de Identidade substitui as antigas regiões econômicas (Fornazier; Perafán, 2018). O Território de Identidade é caracterizado a partir de critérios multidimensionais (culturais, geoambientais, político-institucionais, econômicos), tomando o pertencimento como elemento fundamental (Bahia, 2021). Assim, a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, desde 2014, tem por base os então 27 Territórios de Identidade do estado como espaço de planejamento e gestão de suas políticas públicas. Desse modo, “a abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável da Bahia aparenta ter entrado em um ciclo de consolidação, com capacidade instalada para absorver uma densidade grande de conteúdos representados por ações governamentais e privadas que incidam localmente, tanto para propor, planejar, monitorar e avaliar políticas públicas quanto para fazer a concertação e o controle social de ações das mais diversas matizes” (Dias, 2017, p. 70). O PPA 2024-2027 é o quinto PPA territorializado do estado da Bahia.

⁵ Informações relativas ao dia anterior.

⁶ O PPA 2024-2027 prevê que o “Programa Especial corresponde ao conjunto articulado de ações governamentais que visa, no quadriênio, o enfrentamento de problemas referentes a políticas públicas eminentemente transversais e de gestão especial” (Bahia, 2023a.) Desse modo, o programa especial é definido em lei com nome e ementa próprios, apresentando síntese dos seus problemas e objetivos a serem alcançados. O alcance de tais objetivos se realiza através do mapeamento da transversalidade de conteúdos pertinentes aos Programas Temáticos, com seus temas de política pública setorial específicas e que de modo direto e significativo contribuam com o programa especial.

⁷ Planos setoriais (ou temáticos) estaduais compreendem documentos de teor, em tese, estratégico que estabelecem diretrizes, objetivos e metas para o desenvolvimento de um estado em áreas específicas ou setores de políticas públicas que, de modo tanto quanto possível, devem integrar-se com as diretrizes nacionais, regionais e/ou de desenvolvimento do território. Na Bahia, por exemplo, temos o Plano Estadual de Educação (PNE), o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), o Plano Estadual de Saúde (PES), dentre outros. Na Bahia, esses instrumentos, de acordo com a Constituição Estadual – tal como previsto na Constituição Federal –, devem ser elaborados em consonância com o PPA, assim como é salutar que o próprio PPA se alinhe às orientações dos planos setoriais de longo prazo (Brasil, 2016; Bahia, 2024).

Do capítulo: das dificuldades encontradas e aquelas ainda não superadas

Na esteira das ampliações de base incremental e através de aproximações sucessivas da efetiva prática de monitoramento e avaliação, consolidações foram alcançadas pelo *AMA* baiano conforme vimos no item anterior, todavia, existem aspectos dinâmicos da realidade ainda não superados ou devidamente estruturados, que se apresentam de modo pontual ou determinante como empecilhos à plenitude de tais processos. Dentre as dificuldades, podemos realçar: a) existência de atividades de monitoramento paralelas às atividades precípuas da Secretaria do Planejamento e com utilização de ferramentas tecnológicas não integradas ao Sistema Fiplan, sobrecarregando e gerando retrabalho para gestores e técnicos das secretarias e suas unidades; b) insuficiente número de servidores de carreira para atuação nas atividades do ciclo de planejamento e gestão estratégica e ou mesmo dificuldades na identificação de perfil de atuação em atividades de planejamento; c) alta rotatividade de integrantes em equipes das Assessorias de Planejamento e Gestão (APG), unidades responsáveis nas secretarias pela articulação interna e auxílio nas atividades de planejamento e gestão organizacional; d) poucos servidores de carreira ocupando os postos estratégicos das Assessorias de Planejamento e Gestão (APG); e) incipiente utilização por parte dos gestores e técnicos das secretarias e suas unidades finalísticas, dos resultados da Avaliação de Desempenho na identificação de oportunidades de melhoria e consequente definição de planos de ação.

Com destaque, existem dificuldades inerentes à própria inovação metodológica pretendida nos processos de *AMA* diante da inexistência de modelos previamente testados a serem mimetizados e adaptados, levando à construção de processos autorreferenciados, exigindo das equipes maior capacidade de experimentação, autocrítica e criação de ambientes dialógicos de aprendizagem.

PERSPECTIVAS FUTURAS E OUTRAS POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO PARA INOVAÇÃO EM GESTÃO

Destacamos que o *monitoramento de base estratégico-analítico*, que de modo particular compõe o *AMA* na Bahia, tem potencial para realizar, por meio da análise sistêmica de indicadores territorializados de forma comparativa e historicizada entre unidades organizacionais passíveis de comparação, a plenitude do monitoramento analítico preconizado em Jannuzzi (2011).

E encontramos na efetiva geração de conhecimento e aprendizado, através dos processos de *AMA*, a perspectiva preponderante de impulsionar as organizações públicas do Executivo baiano na utilização de processos de gestão na busca de melhores resultados da execução de políticas públicas. A partir da maturidade gradual e superação de empecilhos e dificuldades em seus processos, prospectadas para curto e médio prazo, identificamos, ainda, como possíveis contribuições em inovação de gestão a serem promovidas pelas atividades do ciclo de *AMA*, a saber: a) integração com sistemas de monitoramento e avaliação setoriais e suas especificidades, atendendo às peculiaridades das áreas e aos planos de suas distintas políticas; b) adensamento da formação prático-teórica dos atores envolvidos; c) monitoramento dos programas especiais com sua intersectorialidade; d) projeto de ampliação da capacidade de avaliação de política pública, com o desenvolvimento de diferentes perspectivas avaliativas e métodos customizados; e) monitoramento com controle e participação social; f) possibilidade de pesquisas e avaliações integradas com instituições de ensino superior da Bahia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realidade baiana, a sistemática do *AMA*, com seu percurso na última década, evidencia que sua institucionalização compreendeu o ponto de partida para a construção de capacidades governativas, fortalecimento, reinvenção e experimentação no campo da função planejadora do estado. Apesar do reconhecimento do acompanhamento, monitoramento e avaliação da ação planejada de governo como atributos indissociáveis das práticas cotidianas de planejamento governamental, apenas a existência de normativas e regulamentos não garantem a realização do *AMA* de modo dinâmico, sistêmico e inter/transdisciplinar.

As atividades que compõem a sistemática de *AMA* necessitam ser percebidas como práticas de natureza contínua, cumulativa e coletiva diante das etapas de implementação, execução e gestão de programas e políticas, auxiliando gestores e técnicos na condução mais adequada das dinâmicas e especificidades de suas políticas. Com análises integradas que compreendem a articulação das informações vindas do acompanhamento físico e financeiro das ações orçamentárias em menor nível, chegando até os subsídios vindos do desempenho dos indicadores de programa, estando em curso mudanças positivas e significativas quanto à cultura do monitoramento governamental e reconhecimento do seu papel essencial e estratégico na governança dos programas e políticas públicas no estado da Bahia.

O aprofundamento incremental do desenho metodológico do monitoramento e avaliação já apresentam resultados práticos, a exemplo das evidências geradas quanto à consistência das entregas de bens e serviços previstos, revelando gargalos, e sinalizando, quando necessário, medidas que reorientem a ação governamental no atingimento das realizações planejadas. O percurso do *AMA* ao reconhecer seus primeiros frutos em uma década de desafios estruturais, institucionais e técnico-políticos, compreende igualmente que muito há para avançar e consolidar, sobretudo quanto à maturidade metodológica de seus processos e contribuições efetivas ao planejamento e gestão estadual. Nesse sentido, é fundamental a integração com órgãos de controle, movimentos sociais, entidades representativas, conselhos, universidades, centros de pesquisa e demais, para que o *AMA* atinja plenamente seu potencial de participação e controle social. Somente desse modo será possível o desabrochar do acompanhamento, monitoramento e avaliação como aspectos inquestionáveis (e perenes) na nossa cultura de planejamento e gestão governamental.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Patrícia Oliveira Borges da S. *et al.* Acompanhamento e monitoramento de políticas públicas: socializando experiências de um projeto de intervenção para a melhoria da capacidade de análise das entregas públicas de bens e serviços. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 11., 2024, Brasília. *Anais eletrônicos* [...]. Brasília: SBAP, 2024. Disponível em: <https://proceedings.science/ebap-2024/trabalhos>. Acesso em: 12 maio 2025.
- AMORIM, Ivan Trizi. *Balanço dos 30 anos da prática do Plano Plurianual (PPA): trajetórias, desafios e perspectivas*. 2021. 309 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-29092023-175925/publico/IvanTriziAmorimCorrigida.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- BAHIA. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado da Bahia*: atualizada até a EC nº 33, de 19 de março de 2024. Salvador: ALBA, 2024. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BAHIA. Decreto nº 16.489, de 23 de dezembro de 2015. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 23 dez. 2015. Disponível em: https://homologa.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/2021/11/SEPLAN_Regimento_com_Decreto.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.
- BAHIA. Decreto nº 22.770, de 17 de abril de 2024. Dispõe sobre a regulamentação do Modelo de Governança do Plano Plurianual Participativo - PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 18 abr. 2024a. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-22770-de-17-de-abril-de-2024>. Acesso em: 12 maio 2025.
- BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 12 dez. 2014. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13204-2014-bahia-modifica-a-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 maio 2025.

BAHIA. Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 27 dez. 2023a. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14647-de-26-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 12 maio 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *A Política Territorial do estado da Bahia: histórico e estratégias de implementação: 2003-2021*. Salvador: Seplan, 2021. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Apresentação das bases conceituais e metodológicas: PPA Participativo 2024-2027*. Salvador: Seplan, 2023b.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Balanço do PPA Participativo 2024-2027 Estado da Bahia*. Salvador: Seplan, 2024b. Apresentação do Power Point.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Portaria nº 17, de 2 de dezembro de 2020. Dispõe sobre os processos organizacionais relacionados ao Sistema Estadual de Planejamento e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 3 dez. 2020. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/PORTARIA_N_17_02122020_Manuais_Sepege-1.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

BARBOSA, Sheila Cristina T.; COUTO, Leandro F. Apresentação. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 5-7, mar. 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

CARDOSO JR., José Celso. *Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para discussão, 2040). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/54f50138-b04e-482e-903e-cde804830302/content>. Acesso em: 12 maio 2025.

CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a6e2100b-199d-491f-8b1b-ff645f6e4165/content>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos.; PIRES, Roberto Rocha. Introdução. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos.; PIRES, Roberto Rocha (org.). *PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015a. p. 9-14.

CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos.; PIRES, Roberto Rocha (org.). *PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015b.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos.; PIRES, Roberto Rocha (org.). *PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015. cap. 1, p. 15-100.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: Ipea, dez. 2011. (Texto para discussão, 1686). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e969ce77-fb41-485e-85cb-17066abb3078/content>. Acesso em: 15 mar. 2025.

COUTO, Leandro Freitas. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 19-28, mar. 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

DIAS, Darli de Souza. Monitoramento. In: CASTRO, Carmem Lúcia F. de; GONTIJO, Cynthia Rúbia B.; AMABILE, Antônio Eduardo de N. (org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. v. 1, p. 329-330.

DIAS, Wilson José Vasconcelos. *Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia*: gênese, resultados, reflexões e desafios. 2017. 216 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Territorial) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017. Disponível em: <http://tede2.uefs.br:8080/bitstream/tede/785/2/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Wilson%20Dias%20completo.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

FORNAZIER, Armando; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 14, n. 5, p. 17-30, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4087/715>. Acesso em: 12 maio 2025.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para discussão, 776). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7da55fb1-6635-4cb8-86e2-6c142eaa3b81/content>. Acesso em: 18 jun. 2025.

GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 5-24, 2019. Disponível em: https://dev.assecor.org.br/files/4115/6399/6389/revista_RBPO_n15_-_parte02-Gimene.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: estado da Bahia: Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_bahia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

JANNUZZI, Paulo de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916/2768>. Acesso em: 23 jan. 2024.

JANNUZZI, Paulo de M. *et al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In: FRANZESE, Cibele *et al.* *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: ENAP, 2009. p. 101-138. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/693/1/Reflex%C3%B5es%20para%20Ibero-Am%C3%A9rica%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20Sociais.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

JANNUZZI, Paulo de M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 36-65, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101004/pdf/1598015026-1-36.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

JESUS, Cleiton Silva de; LIMA, Carmen Lúcia Castro. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência da Bahia. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto Rocha (org.). *PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015. cap. 2, p. 101-122.

JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos *et al.* Contextualização e integração do Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 11., 2022, Brasília. *Anais eletrônicos* [...]. Brasília: Consad, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ccdgp2022/525703-contextualizacao-e-integracao-do-acompanhamento-da-gestao-dos-servicos-publicos-e-politicas-publicas-relato-de-u/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LASSANCE, Antonio. *Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais*. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2023. (Texto para discussão, 2858). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3de78e12-44b8-4f66-8185-017ad7b74729/content>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MATUS, Carlos. *El Sistema Altadir de Monitoreo*. Caracas: Fundación Altadir, 1994.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEA, 1993. (Série IPEA, 143).

PAULO, Luiz Fernando Arantes. A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 11-18, mar. 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

PINTO, Fabiane Louise B. et al. Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 9, 2022, São Paulo. *Anais eletrônicos* [...]. São Paulo: EnAPG, 2022. Disponível em: 10 mar. 2025.

PRESIDIO, Maria Aparecida F. de A. et al. Sistemática de monitoramento de programas de governo: caminhos para a construção de novos processos: a experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9, 2016, Brasília. *Anais eletrônicos* [...]. Brasília: CONSAD, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-21-01.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SANTOS, Gesmar Rosa dos; PAULA, Jean Marlo Pepino de. *O que pensam os servidores sobre o planejamento? Percepção sobre o processo de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual (PPA): relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=b615a500-a507-42c6-ab43-351518c6e491>. Acesso em: 18 jun. 2025.

TONI, Jackson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 4-20, 2014. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/a-retomada-do-planejamento-estrategico-governamental-no-brasil-novos-dilemas-e-perspectivas/. Acesso em: 20 maio 2025.

TONI, Jackson de. *Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público*. Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, 84). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.



Seção III

DA RETÓRICA À PRÁTICA
E OS RUMOS NECESSÁRIOS
PARA O PLANEJAMENTO



As interdependências entre planejamento, desenvolvimento e territórios¹

Arilson Favareto*

Carolina Galvanese**

POR QUE COMPREENDER AS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIOS?

O Brasil conta com forte tradição em planejamento. Em grande medida, foi graças a esforços de planejamento governamental que, no decorrer do século passado, no intervalo de uma geração, o país passou da condição de uma economia agrária para tornar-se uma das maiores economias do mundo. É claro que o processo de urbanização e industrialização que acompanhou esse longo ciclo foi incompleto e profundamente desigual. Isso explica porque esse enorme esforço e seus resultados inegáveis não foram suficientes para superar a condição de semiperiferia na ordem internacional. No último quarto do século XX, o desenvolvimentismo clássico entra em crise com a ascensão do neoliberalismo e com a crise de financiamento do Estado brasileiro e, com isso, a teoria e a prática do planejamento caem em certo desuso.

Novo fôlego surge ao longo dos anos 2000. O chamado ciclo social-desenvolvimentista trouxe consigo forte aposta na retomada do papel do Estado, o que representou importante janela de oportunidade para retomar a agenda das desigualdades espaciais, temática que havia perdido espaço nas prioridades governamentais desde finais dos anos 1970. Iniciativas de políticas com foco explícito em aspectos territoriais, elaboradas durante os governos Lula e Dilma Rousseff – expressas, por exemplo, na criação do Ministério das Cidades, na recriação das superintendências de desenvolvimento regional, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e no Programa Territórios da Cidadania, iniciativas fortemente tributárias da interlocução com experiências como as da União Europeia –, buscavam incorporar inovações trazidas pelos debates internacionais, então

* Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Titular da Cátedra Josué de Castro da USP e da área de Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC (UFABC); pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). <https://orcid.org/0000-0003-1825-7165>. arilson.favareto@ufabc.edu.br

** Doutora em Planejamento e Gestão do Território e mestra em Energia pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Professora da área de Planejamento Territorial da UFABC. <https://orcid.org/0000-0002-9742-703X>. carolgalvanese@yahoo.com.br

¹ Este texto é uma versão modificada e atualizada de artigo anteriormente publicado pelos autores na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (Galvanese; Favareto, 2019).

recentes, sobre a dimensão territorial do desenvolvimento, enfatizando de maneira crescente a importância da valorização das ricas diversidades sociais, culturais e ambientais do país, e propondo, para isso, novos recortes espaciais e critérios de regionalização de políticas, bem como a implementação de novos arranjos institucionais voltados a contribuir com uma maior articulação de interesses e coordenação de ações nas diferentes escalas de governança e de atuação do Estado. No âmbito dos governos estaduais, importantes experiências de políticas territoriais também foram implementadas, casos destacados do Piauí e, sobretudo, da Bahia.

Nesse contexto, parecia, portanto, que após um período de declínio dos debates sobre as políticas regionais, a dimensão territorial havia sido definitivamente retomada e incorporada às preocupações centrais das políticas públicas brasileiras. Porém, contrariando esta expectativa, a literatura que se voltou à análise dessas experiências apontou, quase sempre, para limites da tradução dos debates teóricos em estratégias e políticas públicas (Berdegué; Christian; Favareto, 2022). É recorrente a ideia de que, apesar de assumida essa nova retórica, as iniciativas apresentaram importantes dificuldades de implementação que limitaram seu alcance, o que envolve questões institucionais e de coordenação de políticas, diferentes capacidades estatais dos entes federativos e entraves à participação social e à construção de planos e projetos pactuados de desenvolvimento. Após o processo de desmonte de políticas públicas ocorrido no interregno dos governos Michel Temer, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e Jair Bolsonaro, eleito quando compunha do Partido Social Liberal (PSL), Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), no seu terceiro mandato presidencial, vem buscando reeditar aquelas políticas, em um processo que ainda precisará ser mais bem avaliado, mas que, aparentemente, reproduz os êxitos e os limites experimentados durante o primeiro ciclo de governos petistas². Por isso, é válido revisitar esse debate.

Este texto parte da ideia de que os desafios hoje colocados ao campo do planejamento territorial dizem respeito não somente a questões de implementação de políticas, mas à própria narrativa acerca do que é a dimensão territorial do desenvolvimento contemporâneo. Dito de outra forma, apesar da inovação discursiva trazida com a incorporação do adjetivo territorial a políticas e abordagens sobre desenvolvimento, isso parece ocorrer de maneira parcial e insuficiente para dar conta dos principais desafios trazidos pelo contexto contemporâneo do capitalismo internacional. Mudanças na economia, no Estado e na agenda de desenvolvimento trazem

² O governo Temer ocorreu entre 2016 e 2018, e o do ex-presidente Bolsonaro entre 2019 e 2022. Além do governo atual, os representantes dos PT ocuparam a Presidência dos seguintes períodos: de 2003 a 2010, governo Lula, e de 2011 a 2016, governo Dilma Rousseff.

questões, oportunidades e desafios ao planejamento com uma natureza qualitativamente nova. Em especial, a consolidação da temática das desigualdades e da questão ambiental surgem como eixos estruturadores dos debates sobre o desenvolvimento contemporâneo. Sob o ângulo das desigualdades, tal preocupação é claramente apresentada na obra de autores como Sen (1999), destacadamente no final dos anos 1990, e Piketty (2014), marcadamente em seu livro mais conhecido de 2013. Sob o ângulo das reflexões sobre as mudanças climáticas, segurança alimentar e produção de energia, também vários autores como Robert Constanza, Jared Diamond e outros vêm destacando aspectos como a emergência de adotar novas formas de acesso e uso dos recursos naturais que sejam capazes de, por um lado, engendrar novos ciclos de dinamismo econômico e distribuição de riquezas, e por outro, diminuir a pressão sobre a resiliência dos ecossistemas.

Nessas várias questões há um denominador comum: deixa de existir a perspectiva, muito presente em meados do século XX, de que haveria alguma tendência à expansão e uniformização espacial derivada do desenvolvimento capitalista. A promessa fordista de inclusão de pessoas e territórios dá lugar a crescentes níveis de diferenciação e heterogeneização social e espacial, o que reposiciona os territórios nos debates contemporâneos. Essa situação ocorre porque, primeiro, as desigualdades espaciais são aspecto central das desigualdades mais amplas e a heterogeneidade estrutural, característica da configuração territorial de países como o Brasil, consiste em importante dilema histórico a ser superado, algo que, por si só, já justifica olhares mais apurados sobre o tema. Em segundo lugar, porque o enfrentamento das questões atualmente colocadas ao desenvolvimento exige a construção de soluções que articulem bases localizadas de recursos, dinâmicas econômicas e formas de distribuição de poder e dos custos e benefícios do desenvolvimento de maneira mais consistente e coerente com este novo contexto, o que implica, necessariamente, maior diálogo com as especificidades territoriais. As diferentes manifestações espaciais do capitalismo contemporâneo e a crescente diversificação das dinâmicas territoriais de desenvolvimento representam hoje, portanto, importantes trunfos e possibilidades que precisam ser mais bem conhecidas e incorporadas, de maneira inovadora, nas teorias e nas práticas de planejamento e de desenvolvimento.

O equacionamento dos desafios impostos à agenda contemporânea exige, pois, a construção de visões e narrativas nas quais a dimensão territorial ocupe lugar central. Isso porque é exatamente nessa dimensão que se podem compreender as articulações entre economia, sociedade e natureza em suas manifestações cada vez mais diferenciadas, e também porque nessas articulações se encontra uma importante chave para o

entendimento dos mecanismos que respondem pela permanência das desigualdades e pelas possibilidades de sua superação, nos marcos de um novo modelo, agora menos homogeneizante e padronizador. Isso implica tomar o território como categoria-síntese, que favoreça a mediação entre vários domínios da realidade – economia, sociedade, natureza – e entre as diferentes especialidades teóricas dedicadas a cada um desses domínios, tradicionalmente apartados pela tradição e especialização disciplinar. Implica, enfim, a construção de olhares que permitam avançar no entendimento das interdependências entre as variadas dimensões do desenvolvimento, por meio de aparatos explicativos robustos e capazes de superar dicotomias – entre sistemas sociais e naturais, entre a dimensão local e extralocal dos processos de desenvolvimento, e entre o mundo rural e o universo urbano, ou ainda entre Estado e mercado, economia e política, estrutura e agência, e tantas outras que, tradicionalmente, marcam os debates territoriais (Favareto, 2020; Galvanese, 2021).

A análise acerca dos caminhos teóricos que vêm sendo trilhados pelo campo dos estudos territoriais, como será aqui apresentada, mostra, entretanto, que a parte mais expressiva das teorias e reflexões recentes não têm ido na direção de explicitar essas interdependências e injunções, mas tendem, ao contrário, a mobilizar prioritariamente algumas dessas dimensões em detrimento de outras, separando aquilo que na realidade empírica aparece amalgamado. Como será demonstrado, o reduzido diálogo entre leituras que priorizam a dimensão econômica e a dimensão social e política dos processos territoriais, o crescente enfoque em áreas centrais e metropolitanas – e a correspondente ausência de lugar explicativo para áreas periféricas e para as dinâmicas em marcha fora das áreas inseridas nos grandes circuitos econômicos mundiais –, a atenção às macrotendências do capitalismo contemporâneo em detrimento de um maior entendimento dos processos de diferenciação territorial, e o tratamento do Estado, do mercado e da sociedade de forma apartada, são características que, atualmente, marcam o campo do planejamento territorial e apontam para a necessidade de atualização dos debates sobre as relações entre território e desenvolvimento. Este é o foco da leitura que se apresenta nas páginas a seguir.

Para isso, o artigo está estruturado em duas partes principais, além desta introdução e de uma seção conclusiva. Inicialmente, se retoma a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento para destacar de que forma a dimensão territorial pode e precisa ser tratada, como um aspecto substantivo do capitalismo contemporâneo. Parte-se de um reexame das teorias disponíveis ao longo do século XX e dos novos termos trazidos pelas principais transformações vividas nas primeiras décadas do XXI, mostrando o deslocamento do foco exclusivo

na dimensão econômica – característico das visões dominantes até os anos 1970 e sua ênfase no crescimento econômico como sinônimo e objetivo final do desenvolvimento – para concepções multidimensionais, que passam a considerar os processos político-sociais de mudança e que culminam, mais recentemente, na consolidação das desigualdades e da questão ambiental como eixos centrais dos debates atuais. É isso o que posiciona a emergência da dimensão territorial como categoria síntese fundamental, tanto para o entendimento dos processos de desenvolvimento quanto para a proposição de políticas. Em seguida, o leitor encontra uma breve revisão da evolução do campo dos estudos territoriais ao longo do tempo, com o intuito de demonstrar as aproximações e os desencaixes entre as tradições dominantes nessa trajetória e os principais nós críticos das discussões recentes sobre o desenvolvimento. A partir de uma análise de vertentes da economia regional e urbana – desde as teorias clássicas da localização, passando pelas reflexões cepalinas do pós-guerra e pelas diferentes abordagens teóricas que se seguem à crise do fordismo, e da economia política, que agrega visões da geografia e da sociologia desde as teorias sobre a produção social do espaço na década de 1970 até visões mais recentes sobre as múltiplas escalas territoriais, os processos de financeirização e formas de insurgência e contraplanejamento –, busca-se demonstrar a ausência de uma perspectiva teórica integrada, que enfatize as interdependências entre os múltiplos domínios da realidade social. A seção final retoma a necessidade de maior diálogo entre o planejamento e os debates recentes sobre o desenvolvimento.

A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E O LUGAR DA DIMENSÃO TERRITORIAL NA AGENDA CONTEMPORÂNEA

As últimas décadas do século XX foram palco de uma importante mudança nas concepções sobre o desenvolvimento. Até os anos 1970, a intensa dinâmica de expansão das condições materiais experimentada pelo capitalismo mundial levou a uma clara associação entre desenvolvimento e crescimento econômico. A crise do modelo fordista vigente no pós-guerra, porém, deu início a um deslocamento dos quadros empíricos e cognitivos de interpretação de tais fenômenos e a uma crescente busca por novos aparatos dedicados ao entendimento das articulações entre as múltiplas dimensões – econômica, social e ambiental – dos processos de desenvolvimento, cujas distintas possibilidades de articulação estavam na base das diferentes trajetórias experimentadas por países e regiões (Favareto, 2007; Veiga, 2006). Mas, mesmo conceitos novos perante as concepções mais usuais, como as ideias de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável – amplamente difundidas ao longo dos anos 1990, com base na abordagem das capacidades e da expansão das

liberdades humanas, formulada pelo economista indiano Sen (1999), e nos debates ambientais que chamavam atenção para a necessidade de se equacionar a escassez e finitude dos recursos naturais³ –, mostraram-se insuficientes para dar conta da complexidade desses processos. Sobre isso, por um lado, a ideia de desenvolvimento humano, baseou a implementação de importantes estratégias efetivas de combate à pobreza, no entanto, os mesmos avanços não foram observados em relação à redução das desigualdades, temática que, sobretudo nos países do chamado Sul global, permanece sem solução. Por outro, visões contemporâneas emergentes se distanciam da ideia de desenvolvimento sustentável conforme ela ficou conhecida inicialmente – baseada, sobretudo, em uma visão do meio-ambiente como restrição às atividades econômicas. Os debates sobre o tema se movem, cada vez mais, em direção a enfoques sobre o meio ambiente como potencialidade ou sob o ângulo das mudanças climáticas. Para além do paradigma da escassez que marcou a emergência da temática ambiental, enfatiza-se agora a importância de alteração dos padrões de uso dos recursos naturais em nome da construção de um novo metabolismo entre sociedade, economia e natureza; e, ainda, se aproximam dos debates sobre as desigualdades ao relacionar formas desiguais de acesso e uso dos recursos naturais e suas consequências em termos de pressão ambiental e baixos resultados distributivos. Mais do que redução de pobreza ou crescimento verde, essas leituras põem ênfase nas articulações entre o enfrentamento da desigualdade e o equacionamento da questão ambiental como os dois grandes temas que estruturam, atualmente, os debates sobre o desenvolvimento (Favareto, 2021; Galvanese, 2021).

Estas reflexões destacam a importância de transformações nas formas de vida social e econômica e no metabolismo entre sociedade e natureza para as quais um enfoque territorial torna-se aspecto central e incontornável (Abramovay, 2012; Favareto, 2007; Galvanese, 2021; Veiga, 2006). Como dito, grandes temas da agenda contemporânea, como as mudanças climáticas e a produção de energia e de alimentos, e a emergência de retóricas como as do desenvolvimento territorial, da economia circular, circuitos curtos e sistemas agro-alimentares sustentáveis, reposicionam o território nos debates sobre o desenvolvimento. Isso somado às já mencionadas mudanças na base material dos processos sociais e às mudanças cognitivas a elas correlatas, levam à emergência de leituras que trazem a dimensão territorial do desenvolvimento para o primeiro plano dos debates ao longo das últimas décadas.

³ Como apontava, pela primeira vez, o famoso relatório do Clube de Roma – Os limites do crescimento (Meadows *et al.*, 1972) e, posteriormente, os debates sobre a sustentabilidade que ganharam força no final dos anos 1980 a partir do chamado Relatório Brundtland, de 1987, apresentado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (World Commission on Environment and Development, 1987).

Nesses marcos, o conceito de território emergiu como uma categoria que favorece certa mediação entre diferentes domínios da realidade e, também, de distintas especialidades teóricas dedicadas a cada uma desses domínios, antes apartados pela especialização disciplinar. Ele permite abordar um componente fundamental da desigualdade: o espacial. E possibilita, também, entender o tema das interdependências entre sociedade e natureza, pois, envolve a compreensão sobre como determinadas formações sociais dominam a base de recursos de que dispõem para satisfazer suas necessidades e empreendem modalidades econômicas e a organização política do espaço. Aqui, duas dimensões se mostram totalmente interdependentes: os aspectos distributivos dos estilos de relacionamento entre sociedade e natureza e, por extensão, os estilos de crescimento econômico, sustentados em modos de dominação que têm suporte nas diferentes configurações territoriais e nas formas como cada uma delas regula o acesso dos diferentes grupos sociais aos recursos necessários à sua reprodução, ampliando ou restringindo seu leque de oportunidades. O equacionamento dos desafios impostos ao desenvolvimento contemporâneo passa, dessa forma, não apenas pelo reconhecimento das diferentes manifestações espaciais das tendências gerais do capitalismo – visão hoje consolidada no campo dos estudos territoriais –, mas por um tratamento substantivo dos territórios, onde se materializam e se reproduzem, de diversas maneiras, as dinâmicas sociais sobre as quais se pretende intervir.

São ricos os conhecidos debates acerca da definição de territórios, sobretudo na literatura da geografia e de outras ciências humanas e sociais, desde meados do século passado. Algumas abordagens entendem os territórios como meios para o desenvolvimento. Outras como fim. Territórios podem ainda ser vistos como espaços de manifestação de tendências e processos mais gerais ou como bases de recursos. Há ainda os enfoques apoiados em visões que privilegiam os conflitos em torno da apropriação desses recursos ou enfatizam a dimensão identitária (Hasbaert, 2011). No entanto, quando se associa a ideia de território à de desenvolvimento, ela precisa ser tomada como uma categoria síntese, que permita mobilizar algumas ordens de interdependências, como as existentes entre sistemas sociais e naturais, local e extralocal, Estado, economia e sociedade. Precisa, além disso, do fortalecimento de narrativas que reconheçam seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento e na busca pelo equacionamento de um novo modelo capaz de alcançá-lo. Isso significa tomar os territórios de forma substantiva, não como dimensão ou espaço de manifestação de determinados processos, mas, como unidade de análise fundamental para a compreensão dos fenômenos do mundo social e dos nexos causais do desenvolvimento, como local de encontro dos objetivos de preservação dos ecossistemas e de redução das enormes desigualdades ainda hoje persistentes. Essa visão demanda um

instrumental analítico capaz de fornecer um melhor entendimento da forma como se compõem e se organizam, nas diferentes configurações territoriais e entre elas, as múltiplas dimensões que importam nos processos de desenvolvimento – economia, sociedade, natureza – e suas repercussões em termos de ampliação ou restrição das oportunidades e liberdades dos agentes e grupos sociais, o objetivo ético do desenvolvimento. E isso traz, como dito, novos desafios empíricos e discussões sobre formas de pensar e realizar o planejamento. A unidade entre elementos naturais, sociais e econômicos demanda a construção de uma visão condizente com as interdependências entre esses variados domínios, capaz de dar conta da complexidade da trama territorial que sustenta o mundo contemporâneo, e aponta para a necessidade de abordagens que mobilizem recursos teóricos fornecidos pelas variadas tradições disciplinares dedicadas aos fenômenos sociais em um quadro analítico relacional, que coloque em diálogo essas diferentes dimensões. Isso é o que demanda a evolução recente dos debates sobre o desenvolvimento. Porém, a análise da trajetória das teorias e abordagens sobre práticas dedicadas à dimensão territorial do planejamento, que se apresenta na seção a seguir, mostra que os enfoques e os instrumentos hoje disponíveis não vêm avançando, de maneira significativa, nessa direção, como seria de se esperar.

O CAMPO DOS ESTUDOS REGIONAIS AO LONGO DO TEMPO E SUA EVOLUÇÃO RECENTE

As reflexões sobre a dimensão espacial dos processos de desenvolvimento contam com uma rica e extensa literatura que passou a ganhar corpo em meados do século passado. Antes disso, o trabalho de geógrafos e economistas alemães do início do século XX⁴ havia contribuído para uma maior visibilidade do espaço no pensamento econômico, mas foi a partir do pós-guerra, no bojo do modelo industrial fordista, da estruturação dos *Welfare States* nos países desenvolvidos, e das políticas desenvolvimentistas nos países então chamados de Terceiro Mundo, que o tema do desenvolvimento regional passou a compor o leque de preocupações dos governos nacionais. Dois diferentes olhares dominavam os debates sobre o desenvolvimento naquele momento. Um deles, derivado da teoria das etapas de crescimento econômico de Rostow e Clark, baseava as estratégias de modernização em países do Terceiro Mundo e propunha que seu atraso poderia ser superado através do estímulo a reformas internas, importação de tecnologias e crescimento econômico. O outro agregava as

⁴ Dentre os autores clássicos do pensamento regional, podem ser citados autores clássicos como Von Thunen, Weber, Christaller, Losch e Isard, cuja síntese das reflexões anteriores corresponde ao marco de fundação da *Regional Science* nos anos 1950. Essas reflexões foram pioneiras no estudo das centralidades e hierarquias urbanas, e até hoje baseiam grande parte das reflexões sobre o planejamento urbano e regional.

abordagens estruturalistas de teóricos como Perroux, Myrdal e Hirschmann – que, chamando a atenção para as interdependências entre aspectos econômicos, sociais e institucionais nos processos de desenvolvimento, apontavam seu caráter inerentemente desequilibrado e derivado de mecanismos de causação cumulativa na base das dinâmicas centro-periferia – e a vertente latino-americana da economia do desenvolvimento – que, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas, enfatizava a natureza estrutural do atraso dos países da América Latina e as especificidades históricas regionais. Essa visão apostava na industrialização planejada e conduzida pelo Estado como saída para combater o desequilíbrio externo e superar o subdesenvolvimento⁵ (Bonente, 2007; Matteo, 2011; Perafán, 2007; Polèse, 1999).

Diante do aumento das desigualdades regionais em contexto de rápida industrialização dos países centrais, foi inaugurado outra abordagem sobre o espaço regional como unidade de planejamento e políticas públicas. Derivadas de uma preocupação explícita com a equidade e o desenvolvimento balanceado, as políticas regionais buscavam reduzir as assimetrias entre as regiões através de investimentos em infraestrutura física e da transferência de recursos para aquelas em desvantagem. Essas intervenções tinham por base a ideia de que as crescentes desigualdades não poderiam, simplesmente, ser superadas pelos mecanismos de mercado (Cavalcante, 2008; Markusen, 2001; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010). Em geral, os instrumentos dessas políticas envolviam subsídios, investimentos diretos e reduções fiscais procurando incentivar a demanda, o emprego e a atração de novas atividades produtivas⁶. Porém, os investimentos públicos na industrialização de regiões de baixo desenvolvimento e a busca da desconcentração das atividades econômicas e dos empregos não lograram o êxito esperado, e passaram a receber muitas críticas, já que envolviam grande volume de recursos em ações de baixa efetividade e não rompiam com a concentração das atividades econômicas (Markusen, 2001; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010). Além disso, a crise do modelo fordista de produção e os processos de reestruturação produtiva, situação pela qual passavam muitas das regiões industriais nos países de capitalismo avançado, davam novos contornos à organização espacial da economia desde finais dos anos 1970 e fragmentaram os

⁵ A aposta na industrialização por substituição de importações baseava-se no diagnóstico de Prebisch acerca da deterioração dos termos de troca internacional e seus desdobramentos na América Latina, cujas heterogeneidades estruturais derivadas de formas particulares e permanentes de interação entre processos econômicos, políticos e institucionais complexificavam as visões do desenvolvimento enquanto sequência de etapas.

⁶ No Brasil, esse período foi marcado pela criação das superintendências regionais como a Sudene que, tributária da visão cepalina sobre o desenvolvimento e de teorias como a dos polos de crescimento de Perroux, teve na figura de Celso Furtado seu principal idealizador.

olhares sobre o desenvolvimento regional em um contexto de retomada da hegemonia neoclássica no pensamento econômico e da emergência e consolidação do modelo neoliberal, observada ao longo dos anos 1990.

Duas principais vertentes teóricas emergem nesse momento como resposta à crise do fordismo: a da especialização flexível e a da economia global (Matteo, 2011). Na vertente da especialização flexível, cuja ênfase recai sobre novas formas de organização do trabalho e da produção baseadas na inovação tecnológica e no atendimento a uma demanda diferenciada e volúvel, se encaixam tanto as análises dos distritos industriais marshallianos – que, de forte influência schumpeteriana e nos moldes da Terceira Itália agregam as vertentes voltadas ao estudo de *clusters*, *milieus innovateurs* e *learning regions* – quanto as reflexões sobre as *city regions*, que trazem para o primeiro plano o papel das grandes aglomerações nas dinâmicas econômicas pós-fordistas⁷. As análises da economia global, por sua vez, concentram esforços na análise da financeirização da economia em um mundo pós-industrial, enfatizando os processos de formação do mercado global que, livre dos limites dos Estados nacionais, conferiria a algumas cidades e metrópoles o papel de centros terciários e de nós da economia mundial. A nova forma de organização espacial da economia estaria, portanto, baseada em redes globais comandadas por metrópoles terciárias articuladas entre si, contrariando o padrão rígido e hierárquico característico do período fordista. Nestas análises se encaixam as reflexões sobre a superação do modelo industrial e o espaço de fluxos preconizado por Castells (1996) e sobre as cidades globais, de Sassen (1994) (Matteo, 2011).

Diante das transformações na organização espacial da economia, as abordagens sistêmicas das relações entre centro-periferia, características do pós-guerra, dão lugar outras perspectivas que, operando com a relação global-local, colocam os territórios no centro de estratégias de inserção econômica global, com base no papel central exercido por seus atributos endógenos para a atração de investimentos e o traçado de trajetórias de sucesso em um mundo livre de constrangimentos espaciais⁸. Por um lado, a atenção à escala local crescia em consonância com os processos, em marcha naquele momento, de descentralização dos Estados centrais, de ascensão da questão ambiental e dos debates sobre o desenvolvimento sustentável e das abordagens participativas, que emergiam no contexto de redemocratização de um grande número de países e reforçavam a

⁷ Que tem seus principais expoentes em geógrafos da Universidade da Califórnia, como Scott *et al.* (2001).

⁸ Contribuíram com a crescente ênfase local do planejamento as análises neoschumpeterianas sobre os processos de inovação, as teorias do crescimento endógeno e as análises institucionalistas, bem como as recomendações dos organismos internacionais, que respaldavam o foco na escala local como receita para o crescimento econômico.

importância de envolvimento dos agentes locais em estratégias estabelecidas “de baixo para cima”, não mais entendidas como atribuição exclusiva dos Estados centrais⁹. Por outro, o foco na escala local favoreceu a emergência de estratégias de planejamento competitivo que, ganhando cada vez mais adeptos a partir dos anos 1990, propunham a elaboração de planos estratégicos locais voltados ao fortalecimento do empreendedorismo e à adequação dos lugares à economia globalizada, transformando-os em ambientes propícios para investimentos privados. Orientado pelo mercado, o chamado neolocalismo competitivo¹⁰ ganhou crescente proeminência nas estratégias de planejamento urbano e regional nas últimas décadas, sendo responsável pela emergência da chamada guerra fiscal e pelo processo de fragmentação territorial que caracterizou as dinâmicas espaciais dos anos 1990 em países como o Brasil (Brandão, 2004, 2009; Petisco 2011; Vainer, 2001).

Contrariando as leituras sobre a perda de importância das escalas intermediárias entre o local e o global na fase atual do sistema capitalista e o enfoque centrado na competitividade econômica dos territórios, reflexões recentes, tributárias de leituras da geografia, da sociologia e de vertentes da economia política, vêm, cada vez mais, reivindicando um retorno a concepções relacionais do espaço e chamando a atenção para o papel das instituições, dos atores, das estratégias e das disputas políticas envolvidas nos processos de governança e desenvolvimento territorial. No caso da geografia, são amplamente conhecidas as importantes contribuições derivadas dos debates sobre as distinções conceituais entre espaço, território e região¹¹ e sobre a produção social do espaço das vertentes críticas dos anos 1970 (Castells, 1983; Harvey, 1973, 1975; Lefebvre, 1970, 1972; Lojkin, 1981), além da literatura recente voltada à natureza das diferentes escalas espaciais e ao caráter multiescalar das dinâmicas capitalistas (Swyngedouw, 1997). Contrariando as visões dos territórios e cidades enquanto sujeitos coletivos, essa literatura defende um olhar para as diferentes escalas territoriais, entendidas enquanto arenas de contestação e negociação de compromissos que resultam de contínuas disputas entre agentes e seus diferentes projetos políticos. No mesmo sentido, as teses recentes acerca dos processos de financeirização e de seus rebatimentos à produção do espaço urbano¹² iluminam o peso dessa grande tendência

⁹ Diferentemente do planejamento estilo *top down*, entram em cena nesse momento novas formas de planejamento colaborativo, em grande medida baseadas na teoria da racionalidade comunicativa de Habermas e seu foco nas interações entre agentes como forma de construir consensos acerca das prioridades e estratégias mais eficazes de intervenção em localidades particulares. A emergência da abordagem comunicativa representou uma alteração de enfoque do planejamento, que passa a se voltar menos aos resultados em termos espaciais e mais aos processos de tomada de decisão.

¹⁰ Derivado de escolas de administração e negócios, o pensamento único localista teria trazido para o planejamento territorial a lógica de competição no livre mercado, entendendo os territórios como competidores pela localização de empresas e inversões de capital no mundo globalizado (Brandão, 2004; Vainer, 2001).

¹¹ Sintetizadas por Hasbaert (2011).

¹² Ver autores como Aalbers (2015) e Harvey (2011). Dentre os autores brasileiros, ver Klink e Souza (2017), Rolnik (2017) e Sanfelici (2013).

na moldagem de dinâmicas espaciais contemporâneas, a partir da análise das estratégias dos grupos de interesse do grande capital financeiro e sua atuação nas variadas escalas de poder.

Daí derivam visões sobre o planejamento que atualmente apontam a necessidade de estratégias transescalares e voltadas a auxiliar a formação de coalizões transformadoras e capazes de fazer frente aos processos excludentes de expansão do capitalismo contemporâneo¹³. O sobrepeso dos interesses do capital financeiro e dos processos de avanço do neoliberalismo nos espaços urbanos vem suscitando, ainda, abordagens que defendem a contestação das formas de planejamento voltadas para o lucro e não para pessoas (Brenner; Marcuse; Mayer, 2012). Essas leituras agregam reflexões sobre a atual problemática urbana nos países do Sul global¹⁴ e defendem a necessidade de construção de formas de planejamento subversivo, baseadas em práticas urbanas alternativas e capazes de fortalecer contranarrativas ao discurso hoje hegemônico do planejamento (Klink; Souza, 2017). Para além das perspectivas comunicativas e do planejamento participativo – que limitam a ação coletiva aos espaços institucionais –, essas leituras defendem práticas contra-hegemônicas insurgentes, transgressoras e criativas, que ocupem persistentemente não apenas os espaços formais de participação, mas, também, os espaços inventados, provocando constante guerra de posições e, dessa forma, desestabilizando a ordem vigente (Miraftab, 2009).

Dessa breve exposição da trajetória dos estudos territoriais, de meados do século XX até os dias atuais, ao menos três considerações merecem destaque para os propósitos aqui colocados. A primeira diz respeito ao reduzido diálogo entre a economia e a política nesse campo de estudos. As vertentes da economia regional fornecem um rico aparato conceitual para o entendimento das lógicas espaciais e dos fatores econômicos que respondem pelos padrões de localização das atividades produtivas e que fazem, de algumas localidades, centros dinâmicos e nós da economia global. Porém, deixam em segundo plano os conflitos e as estruturas de poder e de regulação envolvidas na configuração espacial dos processos econômicos e nas diferentes trajetórias territoriais observadas sob o contexto atual da economia mundial. O espaço não é apenas suporte de atividades econômicas; se constitui pela ação e pelas estratégias dos agentes que estabelecem relações marcadas por assimetrias e conflitos em que importam estruturas de dominação, instituições e posicionamentos na tomada de decisões. Nesse sentido, as reflexões da geografia crítica e da economia política questionam os

¹³ Como preconizado por vertentes do planejamento subversivo (Randolph, 2008).

¹⁴ Para o debate sobre insurgências e Sul global, ver Miraftab (2009).

debates economicistas sobre o espaço e enfatizam a necessidade de perspectivas que agreguem a dimensão política dos processos territoriais, tendo por base os conflitos e disputas por poder que, articulados à dimensão econômica, estruturam as hierarquias espaciais e condicionam as formas de apropriação do espaço ao longo do tempo. Complexificando a análise sobre esses fenômenos, chamam atenção para a centralidade das formas de regulação estatal e das estratégias multiescalares das coalizões dominantes para o entendimento das dinâmicas territoriais, e denunciam o crescente domínio do grande capital sobre as cidades e espaços regionais em detrimento de formas alternativas de sua apropriação, por múltiplos interesses e pelos grupos sociais mais pobres. Entretanto, esses campos de pensamento prescindem de uma teoria que auxilie no entendimento dos caminhos abertos à construção de coalizões e das possibilidades de políticas daí derivadas, atentas às características estruturais dos distintos territórios, que apostem na mobilização de atores como forma de fazer frente aos interesses dominantes e de auxiliar na alteração do atual balanço de forças do capitalismo.

A segunda consideração se refere ao aprofundamento do viés urbano/metropolitano da literatura apresentada ao longo do tempo. No caso das vertentes da economia regional, a estruturação das redes de cidades, da hierarquia urbana, e o papel das cidades na articulação dos entornos regionais foram temáticas originalmente abordadas pelas teorias clássicas que ocupam, desde então, lugar de destaque nos debates sobre as questões regionais. As leituras pós-fordistas iluminaram os novos processos de hierarquização de lugares sob a globalização – agora baseados não só nas atividades produtivas, mas, também, nas relações de poder e comando associadas às cidades como centros de gestão financeira e de importante dinamismo do setor terciário –, apontando a região metropolitana como nova unidade econômica global. No caso da economia política, desde os anos 1970, as reflexões se voltam às dinâmicas em marcha nos grandes núcleos urbanos, lugar de crescente exclusão social e de reprodução de desigualdades, apontando sua centralidade para o desenvolvimento capitalista e enfatizando o urbano como forma espacial por excelência desse sistema e, simultaneamente, como lugar de resistência e de possibilidades à sua contestação. Uma vez que é nas cidades que o capitalismo se reproduz, é dali que deveriam vir as forças que se opõem a ele. Nesses marcos, historicamente, as análises se voltam principalmente para as redes de cidades e para as realidades intraurbanas - só mais recentemente vem ganhando mais repercussão perspectivas dedicadas às dinâmicas em marcha fora desses grandes circuitos globais – por exemplo, por meio de importantes redes de pesquisa sobre pequenas e médias cidades e as novas tramas envolvendo suas interdependências (Silveira; Faccin; Detoni, 2023; Sposito, 2010). Essa tendência dominante se expressou, em grande medida, no divórcio entre questões urbanas e regionais e no predomínio

atual de debates sobre o urbano-metropolitano no campo do planejamento territorial. É certo, porém, que as cidades não perderam seu vínculo com as regiões e a ênfase atual na questão ambiental e na redução das desigualdades, juntamente com as dinâmicas relacionadas à chamada nova ruralidade, recolocam o lugar das relações rural-urbano e das regiões não metropolitanas nos debates contemporâneos, o que demanda abordagens e estratégias para essas áreas que, para além de políticas compensatórias, fomentem sua maior integração às dinâmicas econômicas e aos processos de desenvolvimento, valorizando, de fato, a diversidade territorial. Isso passaria por um melhor entendimento das tendências de expressão de diferenciações que, hoje, contrariam previsões anteriores de homogeneidade e a inexorabilidade das forças da globalização, e se referem às variadas formas de articulação entre os macroprocessos e de configurações territoriais existentes.

Disso deriva a terceira consideração que aqui se destaca, referente à ausência de uma perspectiva capaz de entender os elementos e mecanismos envolvidos nos processos de diferenciação territorial, importante característica das dinâmicas contemporâneas. Parte importante das análises que hoje compõem o campo dos estudos territoriais se volta ao entendimento e à denúncia das repercussões espaciais das macrotendências do capitalismo contemporâneo, auxiliando, de forma importante, o entendimento dos interesses dominantes que alimentam o atual modelo de crescimento da economia global. No entanto, prescindem de um lugar explicativo para as dinâmicas de áreas periféricas e suas diferentes formas de articulação com as tendências mais amplas. A ênfase nas dinâmicas que se espraiam a partir dos centros de poder é característica partilhada por grande parte das leituras sobre a realidade urbana e a financeirização, as quais aprofundam o entendimento de mecanismos responsáveis pelas atuais dinâmicas metropolitanas sem que haja, ainda, uma correspondente compreensão da contrapartida das diferentes configurações urbanas para além de simples absorção de tendências globais. Partindo do sobrepeso dos determinantes macroeconômicos neoliberais e das amarras da política sob a atual dominação do capitalismo financeiro, essas leituras reservam pouco ou nenhum espaço para a diversidade e para uma melhor interpretação das interdições a um novo modelo de desenvolvimento. Mesmo as abordagens sobre a natureza transescalar dos processos de expansão capitalista, que apontam a importância das múltiplas escalas espaciais e a centralidade das articulações regionais, nacionais e internacionais para a configuração das múltiplas dinâmicas territoriais, não apresentam um quadro de análise capaz de apurar como esses movimentos se dão concretamente, quais as instâncias empíricas que importam para o seu entendimento e como se dão as interdependências entre forças endógenas e exógenas que, mutuamente influenciadas, configuram a heterogeneidade territorial do mundo contemporâneo sob a globalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novas questões desafiam as abordagens sobre desenvolvimento no século XXI. Mudanças significativas nas dinâmicas econômicas derivam da alteração das bases materiais do desenvolvimento capitalista nas últimas décadas. Os processos de reestruturação produtiva fizeram ruir formas fordistas de organização do Estado, da produção e das relações entre o capital e o trabalho. Houve um aprofundamento do processo de globalização da economia mundial, agora em plena revisão com a volta dos nacionalismos e de políticas protecionistas. Consolidou-se a proeminência do capital financeiro em sua etapa mais recente e a emergência de países como a China na ordem econômica internacional. Todos esses aspectos conformam um cenário bastante diverso daquele que caracterizou o século XX. No caso do Brasil, esse novo contexto apresenta um importante desafio: a busca por caminhos capazes de equacionar crescimento econômico, conservação de sua ainda rica biodiversidade e uma melhor distribuição das oportunidades em uma sociedade historicamente marcada por desigualdades estruturais que não poderão ser solucionadas sem que haja uma importante transformação nos modos de partilha dos custos e dos benefícios do desenvolvimento. Isso implica, entre outros fatores, na proposta de construção de caminhos mais promissores de inserção internacional, em uma direção diferente das que vêm sendo tomadas recentemente. Essas, aprofundando processos de desindustrialização e de reprimarização da pauta de exportações do país, atualizam e reforçam formas de inserção apoiadas na exportação de *commodities* agrominerais, um modelo que tem repercussões diretas na reprodução de processos excludentes e predatórios de desenvolvimento.

Um quadro teórico renovado, capaz de dar conta dessas transformações e de apontar novas perspectivas frente à crise, é necessário; e, com ele, é preciso uma revisão dos modelos de planejamento. As transformações das bases materiais e cognitivas do desenvolvimento, construídas nas últimas décadas do século XX, tornaram insuficientes os paradigmas tradicionais do planejamento territorial. E não se conformaram, ainda, novos quadros teórico-conceituais condizentes com a agenda de desenvolvimento emergente. Um melhor entendimento não apenas dos limites, mas das possibilidades de mudança que se abrem em cada conjuntura histórica e espacial específica, passaria, como dito, pelo aprofundamento de olhares teóricos relacionais, com foco nas interdependências entre os vários domínios que conformam a realidade social. Transitaria entre economia e política, que, juntamente com a ciência, são as esferas predominantes no mundo contemporâneo; entre Estado, mercado e sociedade, cuja coordenação é indispensável quando se trata de promover novas

racionalidades e relações econômicas; entre processos locais e extralocais, conectando diferentes escalas que conformam unidades localizadas, e processos de diferenciação seguidos pelos diferentes territórios ao longo do tempo; e entre sociedade e natureza, pois territórios são formados por sistemas sociais e pelos sistemas naturais dos quais eles dependem.

O campo do planejamento territorial não apresenta, ainda, quadros conceituais capazes de fornecer respostas às demandas do desenvolvimento contemporâneo. Como visto, importantes avanços se observam nos estudos recentes que se voltam a repensar os processos territoriais diante desse novo contexto. Entre eles se destacam os debates sobre a multiescalaridade, aqueles dedicados aos processos contemporâneos de financeirização do capitalismo e suas estratégias vinculadas ao espaço urbano, e as reflexões que têm como centro a temática do conflito, sobretudo as que partem de um enfoque desde os atores insurgentes. Mas, há lacunas explicativas que ainda precisam ser objeto de novos esforços. Além do pequeno diálogo entre as reflexões que priorizam os aspectos econômicos e políticos na análise das dinâmicas territoriais, o aprofundamento do viés urbano/metropolitano da literatura, ao longo do tempo, com a crescente ênfase em centros dinâmicos e grandes cidades, unidades centrais da economia global, reserva pequeno lugar explicativo para as áreas periféricas, cidades médias, regiões não metropolitanas e rurais no entendimento das dinâmicas de desenvolvimento. O foco prioritário nas macrotendências do capitalismo e seus impactos na produção do espaço tende a olhar os territórios como polo passivo nos processos de expansão capitalista e faltam aparatos explicativos que permitam entendê-los também como polos ativos na conformação das várias tendências que sustentam a complexa trama espacial do mundo contemporâneo. E a narrativa sobre estratégias de contraplanejamento, ou de planejamento subversivo, oferecida por abordagens mais recentes sobre a problemática urbana no Sul global, carecem de uma visão menos dicotômica sobre o Estado que é, sempre, objeto de disputa; ademais, não se pode ignorar que dele tem surgido importantes formas de enfrentamento de desigualdades.

Em resumo, não há como pensar políticas e planejamento territorial no contexto atual sem uma interpretação robusta dos rumos e dos desafios colocados ao desenvolvimento capitalista nos marcos do século XXI, o que passa, necessariamente, por novas possibilidades de tratamento da dimensão territorial do desenvolvimento. Não se trata mais de olhar o espaço como substrato plano, neutro e pronto para receber investimentos ou para repercutir dinâmicas de mercado, ou mesmo de perceber os territórios unicamente como manifestação das tendências econômicas, negligenciando aspectos sociais e políticos dos processos espaciais. Também não

se trata, apenas, de entendê-los como formas espaciais derivadas dos requisitos do capital, ainda que, como mostra toda a tradição de estudos urbanos, isso tenha lugar central na produção e reprodução das cidades e do capitalismo desde meados do século passado. E não se deve, finalmente, tomar os territórios e os conflitos territoriais unicamente no registro de resistência e da mobilização de agentes sociais como forma de fazer frente às grandes tendências do capital, visão que, ainda que forneça visibilidade a temas importantes, como a dominação e as desigualdades que condicionam a interação social, apresenta, ainda, forte caráter utópico e pequeno arsenal explicativo.

Inúmeras concepções influenciadas pelas diferentes leituras disciplinares se voltam, há tempos, a ricos debates em torno dos conteúdos e categorias a serem consideradas na definição do conceito de território. Desde as leituras da teoria da dependência e as reflexões sobre a produção social do espaço, dos anos 1970, vertentes da geografia e da sociologia deram importantes passos no sentido de olhar de maneira substantiva para os territórios, considerando a dimensão territorial como aspecto constitutivo da reprodução social. Mas é preciso ir além. Pensar em territórios, hoje, significa tomá-los como parte estruturadora das ideias, das práticas e das políticas de desenvolvimento. Significa partir de um melhor entendimento das novas e diversas formas de manifestação territorial do capitalismo contemporâneo, que seja capaz de fornecer as bases para a valorização efetiva da sua diversidade em um novo modelo, para além do alternativo. E isso demanda formas de tratamento que sejam capazes de articular economia, sociedade e natureza, e permitam, assim, entender os mecanismos que respondem pelas permanências e pelas possibilidades abertas à mudança em cada contexto territorial e histórico específico. O campo emergente do planejamento territorial contemporâneo, que nasce justamente dessa confluência, precisa consolidar novos pontos de partida para esforços que tenham como objetivo refletir sobre territórios e desenvolvimento. Isso significa partir de um conjunto de instâncias incontornáveis e de um olhar para o território enquanto síntese, lugar de encontro de diferentes domínios analíticos e empíricos. E significa a construção de uma nova geração de instrumentos e de formas de produção de conhecimento e interpretação desse objeto, mas também de planejar e de atuar com ele.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. The great moderation, the great excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, Londres, v. 15, n. 1, p. 43-60, 2015.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Editora Planeta Sustentável, 2012. 248 p.
- BERDEGUÉ, Julio; CHRISTIAN, Constanza; FAVARETO, Arilson (ed.). *Quince años de desarrollo territorial rural: qué nos muestra la experiencia?*. Buenos Aires: Teseo Editorial, 2020.
- BONENTE, Bianca. *A economia do desenvolvimento em perspectiva histórica: novos rumos da disciplina*. 2007. 103 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.
- BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa F.; MILANI, Carlos R. S. (org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Edufba, 2008.
- BRANDÃO, Carlos. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série estudos e pesquisas, 67).
- BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (ed.). *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city*. Abingdon: Routledge, 2012.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society: the information age: economy, society and culture*. Malden, MA: Blackwell Publishers, 1996. v. 1.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização*. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008.
- FAVARETO, Arilson. Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial: acelerar a transição de paradigmas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado (org.). *Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. v. 1, p. 61-92.
- FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu, 2007.
- FAVARETO, Arilson. The 2030 Agenda, the territorial dimension of brazilian development and the drivers of sustainability transition. In: BOURQIA, Rahma; SILI, Marcelo (ed.). *New paths of development perspectives from the global south*. London: Springer, 2021. v. 1, p. 123-134.
- GALVANESE, Carolina. *Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2021.
- GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson. A heterogeneidade substantiva dos territórios no capitalismo contemporâneo - notas críticas sobre os desafios postos às práticas e às teorias do planejamento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 15, n. 6, p. 3-16, nov. 2019. Edição especial.
- HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

- HARVEY, David. *Social justice and the city*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.
- HARVEY, David. The geography of capitalist accumulation: a reconstruction of marxian theory. *Antipode*, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 9-21, Sept. 1975.
- HASBAERT, Rogerio. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 19-37.
- KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, maio/ago. 2017.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 1970.
- LEFEBVRE, Henri. *La revolución urbana*. São Paulo: Alianza, 1972.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARKUSEN, Ana. Continuity and change in regional planning and policy: scholarship in the style of William Alonso. *International Regional Science Review*, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 396-403, 2001.
- MATTEO, Miguel. Teorias do desenvolvimento territorial. In: CRUZ, Bruno de Oliveira et al. (org.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. cap. 3, p. 79-112.
- MEADOWS, Donella H. et al. *The limits to growth: a report for the Club of Rome's Project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.
- MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.
- MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Regional development policies in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>. Acesso em: 22 dez. 2014.
- PERAFÁN, Mireya. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília 2007.
- PETISCO, Andrea. *Cidades, regiões e redes: estudo teórico-metodológico sobre suas relações no contexto contemporâneo*. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.
- POLÈSE, Mario. Resenha. *Cahiers de Géographie du Québec*, Montreal, v. 43, n. 118, p. 157-158, 1999. Resenha da obra de: BENKO, Georges. *La science régionale*. Paris: PUF, 1998. 125 p.

- RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova: revista electrónica de geografia e ciências sociais*, Barcelona, v. 11, n. 245, 2008.
- RESENDE, Guilherme Mendes (ed.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, set. 2013.
- SASSEN, Saskia. *Cities in a world economy*. [S. l.]: Pine Forge Press, 1994.
- SCOTT, Allen J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 41, p. 11-25, 2001.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende; DETONI, Luana Pavan. Cidades pequenas, dinâmicas territoriais e mudanças na rede urbana da Região dos Vales-Rio Grande do Sul-Brasil. *REDES: revista do desenvolvimento regional*, Santa Cruz do Sul, v. 28, p. 1-27, 2023.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas nos processos de globalização. *GEOGRAFIA*, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 51-62, jan./abr. 2010.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: “glocalisation” and the politics of scale. In: COX, Kevin R. (org.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: The Guilford Press, 1997.
- VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano 15, n. 2, p. 13-32, ago./dez. 2001.
- VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VEIGA, José Eli. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. [S. l.]: United Nations, 1987.

As relações entre planejamento, poder e cultura: um retrospecto com foco no estado da Bahia

Angelo Serpa*

A temática deste capítulo, ao relacionar planejamento, poder e cultura, nos leva a uma reflexão sobre uma abordagem dialética das políticas públicas nos campos cultural e territorial, assim como à análise de como política e cultura se relacionam no âmbito do planejamento territorial/regional.

Parte-se, aqui, da premissa básica de que cultura e política são fenômenos da esfera pública, pois ambos, como indicado por Arendt (2002), baseiam-se na capacidade de julgamento e decisão. Cultura indica que arte e política, não obstante seus conflitos e tensões, se inter-relacionam e são até dependentes. Em juízos estéticos tanto quanto em juízos políticos toma-se uma decisão. A atividade do gosto decide como o mundo deverá parecer, independentemente de sua utilidade e dos interesses que tenhamos nele. Visto assim, o gosto é a capacidade política que humaniza o belo e cria uma “cultura” (Arendt, 2002).

A cultura é um motivo de conflito de interesses nas sociedades contemporâneas, um conflito pela sua definição, pelo seu controle, pelos benefícios que assegura (Santos, 1988), o que, em última instância, enfatiza as relações entre cultura e poder e o caráter político da cultura.

Se negarmos, como Mitchell (1999), o caráter ontológico de cultura, então temos também que admitir que o que existe em geral é uma ideia de cultura apropriada e disseminada através e pelas estruturas sociais de produção e reprodução. Cultura é linguagem que se traduz em códigos, mas precisamos, sobretudo, entender como surge a ideia de cultura (ou as ideias de cultura), o porquê de sua força, relacionando-a(s) com as estratégias e táticas dos agentes que produzem os espaços das cidades e regiões, o espaço da nação.

* Doutor em Planejamento Paisagístico e Ambiental pela Universitaet Für Bodenkultur Wien (BOKU-WIEN). Professor titular de Geografia Humana da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisador com bolsa de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). <https://orcid.org/0000-0003-4071-6276>. angserpa@ufba.br

Mitchell (1999) sugere uma agenda de pesquisa para uma abordagem cultural da Geografia que deveria buscar elucidar como grupos que consolidaram historicamente seu poder e sua hegemonia instrumentalizaram suas ideias de cultura. Poder-se-ia examinar, por exemplo, como as guerras étnicas e os processos civilizatórios se alimentam das diferenças culturais, valorizando-as como “atributos de um povo” e consolidando, ao mesmo tempo, a existência de “subclasses” e de “subculturas”. Poder-se-ia, assim, também entender as “geografias da cultura” como processos sociais e políticos reais, como práticas de representações sociais.

O ponto de partida para qualquer análise sobre políticas públicas nos âmbitos cultural e territorial deve ser, portanto, o de compreender como a “ideia de cultura funciona em meio e através de relações sociais de produção e reprodução” (Mitchell, 1999, p. 46). Com as leis do mercado penetrando na substância das manifestações culturais e tornando-se imanentes a elas como leis estruturais, tudo, ou quase tudo – difusão, escolha, apresentação e criação – se orienta, nos setores amplos da cultura, de acordo com estratégias de venda do mercado.

Nas próximas seções deste capítulo retomaremos as reflexões empreendidas sobre o tema em questão a partir dos resultados alcançados com a pesquisa “Cultura e Poder na Formulação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e Cultural: Um Estudo sobre Articulação de Escalas Geográficas e Regionalização Institucional no Estado da Bahia”, desenvolvida entre os anos de 2010 e 2015, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no âmbito das atividades do Grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação, do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia (IGEO-UFBA).

Através da experiência continuada de pesquisa sobre as manifestações culturais em bairros populares de Salvador-Bahia, posteriormente desdobradas em estudos sobre a apropriação socioespacial dos meios de comunicação pelas classes populares dentro do mesmo universo espacial, na perspectiva de entender como os lugares se refletem nessas experiências e como essas experiências encontram rebatimento nos respectivos lugares de ocorrência, surgiram novas questões, relacionadas, sobretudo, a um fato novo no âmbito estadual no período em questão: a partir de 2007, o governo do estado da Bahia implementou uma nova política de regionalização do território estadual, baseada na ideia de territórios de identidade, que substituíram as antigas regiões econômicas no norteammento das políticas públicas no estado. Tratou-se de um processo de regionalização institucional que buscava influenciar também a distribuição dos recursos de fomento à cultura no

estado da Bahia, visando a uma desconcentração dos investimentos públicos da Região Metropolitana de Salvador em direção ao interior do estado.

Com essa nova política pública de desenvolvimento territorial e cultural, o governo do estado da Bahia também buscava rediscutir o papel do Estado no fomento à cultura, visando ao apoio de manifestações culturais populares até então preteridas em função de manifestações da cultura dita erudita. Nesse contexto, nossa pesquisa objetivava entender como cultura e poder se articulavam nos embates entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano e regional, que redundaram em políticas culturais específicas em forma de programas, planos e projetos, assim como analisar de que modo bairros, cidades e regiões (ou territórios) foram articulados nesse período específico enquanto escalas de abordagem numa arena política que colocava a cultura no centro de um processo de planejamento do território estadual.

OS LIMITES E AVANÇOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E CULTURAL NA BAHIA IDENTIFICADOS HÁ UMA DÉCADA

A questão dos consórcios municipais na Bahia nos ajudou, em 2015 – ao final da pesquisa supracitada na seção de introdução –, a revelar uma das maiores limitações para a implementação de políticas de desenvolvimento territorial e cultural norteadas pelos princípios da descentralização e da municipalização: a fragilidade institucional e técnica de muitas das municipalidades do estado. Esse fator era, aliás, um dos principais argumentos entre os técnicos da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) para a constituição dos consórcios, que visavam, em última instância, a ampliar a capacidade de gestão dos municípios e facilitar a execução, no âmbito municipal, das políticas federais e estaduais.

Ou seja, são as municipalidades que executam as políticas e, para garantir isso, seria necessário buscar um incremento de suas capacidades a partir da articulação entre os municípios.

Havia, também, a questão da escala dos investimentos. Muitos municípios não tinham condições de arcar os custos de um aterro sanitário, por exemplo. Mesmo o dia a dia da manutenção de estradas vicinais podia se revelar como algo problemático. Outra limitação dizia respeito justamente à questão das identidades regionais/territoriais. Em muitos territórios de identidade, havia municípios que simplesmente desejavam mudar

de unidade territorial. Na Seplan e na Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (Secult), os técnicos entrevistados admitiam a existência do problema e calculavam que não passavam de 30 as municipalidades que reivindicavam a mudança ao final do primeiro governo Wagner em 2010.

Segundo a Seplan¹, os municípios que quisessem mudar de território poderiam fazê-lo após a execução do Plano Plurianual (PPA) ainda em vigor no ano de 2010, ou seja, a partir de 2011. E isso efetivamente ocorreu para a maioria dos municípios que reivindicavam a mudança. Em geral, o questionamento vinha dos prefeitos, mas, em alguns casos, a população também reivindicava a mudança.

O questionamento dos nomes dos territórios também se revelou como um problema a ser enfrentado, já que isso poderia fortalecer ou não as identidades territoriais. O caso do Território de Conquista² era emblemático, pois o nome da principal cidade era também nome da unidade territorial, o que, de certa forma, contrariava os princípios de uma regionalização institucional baseada na operacionalização do conceito de região cultural. Aqui, o que parecia embasar o nome do território não era a ideia de identidade territorial, mas sim os conceitos de cidade-polo e de polarização, base para regionalizações de cunho mais econômico.

Esse era também o caso da Região Metropolitana de Salvador, o território com mais dificuldades para consolidação de uma identidade regional que articulasse os municípios metropolitanos. Mas, de modo geral, os técnicos por nós entrevistados ao longo da pesquisa acreditavam que a noção de território (e de pertencimento territorial) havia se consolidado na administração estadual e nas unidades territoriais nos primeiros anos de implementação da política, através da utilização de práticas territorializadas de planejamento e gestão no estado da Bahia.

A articulação em rede das instituições públicas e a constituição de sistemas setoriais, como no caso do campo cultural, para a execução das políticas de desenvolvimento territorial e cultural representaram, sem dúvida, um avanço. Mas havia aqui também muitos desafios a serem enfrentados. O primeiro deles dizia respeito à organização da sociedade civil nos territórios e municípios. As políticas pareciam avançar mais naqueles territórios e municípios onde a participação e a organização da sociedade regional já eram significativas

¹ Dado fornecido por um dos participantes, no contexto das entrevistas realizadas ao longo do estudo.

² Hoje denominado de Sudoeste Baiano.

antes mesmo da nova regionalização do estado em territórios de identidade. É o caso dos territórios onde o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, já atuava, desde 2003, com o programa *Territórios Rurais*. A partir de 2008, os nove territórios de identidade apoiados pelo programa *Territórios da Cidadania*, também do governo federal, pareciam se organizar mais rápido e com mais participação da sociedade civil nos colegiados territoriais.

O Território do Sisal, por exemplo, foi o primeiro a ser atendido pelo programa Territórios da Cidadania no estado, com a disponibilização de R\$ 238 milhões para execução de 61 ações de programas como o Brasil Alfabetizado, o Luz para Todos e o Bolsa Família (Bahia, 2008). Os recursos eram aplicados desde então nas áreas de apoio à gestão territorial, direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura e infraestrutura.

Em ações fundiárias, os investimentos eram usados para o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos, elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, criação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), apoio e modernização de espaços culturais, concessão de crédito- instalação às famílias assentadas e ampliação do acesso da população à atenção básica por meio do Saúde da Família.

No contexto da época, um dos maiores desafios era justamente a consolidação dos territórios como unidades de gestão territorial e espaços de vivência da população, como defendido por Cardoso (2003) para o recorte das bacias hidrográficas, quando afirma que há uma diferença fundamental entre reconhecer uma bacia e se identificar com ela. Ou seja, também para os territórios, guardadas as especificidades de regionalizações baseadas em critérios diferenciados, a máxima de Cardoso (2003) pode ser aplicada. Pensando-se assim, era necessário dar um passo além do reconhecimento em direção a uma identificação mais profunda e consolidada da população regional com as novas unidades territoriais. Para que isso ocorresse, era necessário incorporar paulatinamente as representações espaciais³ dos segmentos regionais envolvidos, como já vinha acontecendo através das assembleias dos colegiados territoriais e das conferências municipais, territoriais e estaduais de cultura.

³ Como enfatiza Lefebvre (2006), as representações espaciais às vezes se fazem de mediadoras entre o concebido e o vivido, podendo, inclusive, modificá-los, no cotidiano das regiões, territórios e lugares.

Era preciso buscar, no âmbito institucional, o entendimento dos complexos processos cognitivos que resultam da tensão entre percepção e cognição, vivência e experiência, espaços concebidos e vividos. Princípios assim podem, aliás, ajudar a explicitar as relações entre cultura e poder nos processos de apropriação social e espacial em diferentes escalas e recortes espaciais (incluindo o recorte regional), assim como as múltiplas estratégias cognitivas dos diferentes agentes e grupos produtores de “espaço” (Lefebvre, 2000).

No caso específico da Bahia, percebeu-se, com o encerramento da pesquisa em 2015, que os dois pilares do discurso que justificavam e sustentavam a nova regionalização institucional e as políticas de desenvolvimento territorial e cultural que nela se baseavam ainda se mostravam frágeis ou questionáveis: a descentralização dos investimentos e a ideia de uma política de Estado que perpassasse governos e tivesse um caráter sustentável.

Em 2011, no segundo governo de Jaques Wagner, a Secult suspendeu os editais temáticos e só abriu a perspectiva de inscrições de projetos no Fundo de Cultura estadual em uma única chamada, denominada de Demanda Espontânea. A Secretaria de Cultura justificou a decisão alegando a necessidade de regularização do fluxo de pagamentos aos projetos contemplados em editais do ano anterior que ainda não haviam recebido recurso algum no ano seguinte (Serpa, 2015).

Ao final de 2012, quando os editais temáticos foram retomados, embora os recursos tenham contabilizado naquele ano um aumento de 52% em relação aos anos anteriores, parte dos projetos aprovados ainda não havia recebido nenhuma das parcelas previstas nos contratos firmados. À época, o secretário de Cultura declarou à imprensa que isso se deveu às dificuldades do governo estadual, por conta da crise internacional, que levou ao contingenciamento de recursos, inclusive dos previstos para a Secult.

Produtores e artistas questionaram também na grande imprensa a subordinação da Secult e sua falta de autonomia frente à Secretaria da Fazenda estadual. Problemas de fluxo de recursos aprovados em editais persistiam até o ano de 2014, no momento em que finalizávamos nossos trabalhos de campo. Isso nos mostrava claramente que uma política cultural que não pode resistir nem à mudança do secretário de Cultura em um segundo mandato de um mesmo governador dificilmente resistiria a uma alternância efetiva de poder no governo estadual. Portanto, se fragilizava, diante dos fatos, o argumento de que as políticas de desenvolvimento territorial e cultural seriam políticas de Estado e não de governo.

Em 2013, a crise se aprofundou com o contingenciamento de 15% dos gastos do estado anunciado no final de julho daquele ano, que repercutiu de modo avassalador nas ações da Secult estadual. Foram paralisadas, inclusive, atividades e projetos em andamento, como o Quarta que Dança e os Salões de Arte da Bahia, adiados para 2014 os editais do Calendário das Artes e revogados aqueles referentes ao Verão Cênico 2014 e à Ação Poética nas Comunidades. Artistas e produtores protestaram mais uma vez, alegando que não houve contingenciamento, mas sim um bloqueio total de recursos para a cultura na Bahia. A Secult reafirmou a necessidade das medidas, mesmo reconhecendo que foi feito o possível para equacionar e fechar as contas da secretaria diante da nova situação, porque, segundo a Secretaria, o melhor seria poder realizar todos os projetos previstos.

Também na Seplan houve mudanças no comando durante o segundo mandato do governador Jaques Wagner. O novo secretário, entrevistado em 2012 no âmbito de nossas pesquisas, relativizou a nova regionalização institucional em territórios de identidade, afirmando, basicamente, que no cotidiano do governo estadual, cada secretaria tinha autonomia para trabalhar com sua própria regionalização. Alegou, por exemplo, que a implantação de hospitais ou postos de saúde não necessariamente deveria se guiar por uma divisão do território estadual em regiões culturais (embora essa afirmação seja bastante questionável). Isso é bem diferente do discurso da Seplan no início do primeiro governo de Jaques Wagner, quando nossos entrevistados afirmavam que a meta do governo era a de que a nova regionalização institucional ultrapassasse o campo da cultura e fosse adotada como regionalização norteadora da formulação/da implementação/da gestão de políticas estaduais também pelas demais secretarias de estado.

Com a sistematização dos resultados obtidos nos diferentes territórios de identidade analisados em nossas pesquisas, constatou-se, também, que deveria ser relativizado o discurso da descentralização de investimentos e recursos estaduais, inclusive no âmbito da Secult estadual. O que se percebeu é que os recursos ainda permaneciam muito concentrados no Território Metropolitano de Salvador, em relação aos demais territórios. Em termos municipais, nossas pesquisas apontavam para uma concentração em poucos municípios de cada território (no Recôncavo, por exemplo, em Cachoeira, Santo Amaro e São Félix; no Sisal, em Valente, Serrinha e Tucano; no Metropolitano, em Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari).

Esses fatos nos levam à afirmação de que no campo dos investimentos públicos, em termos de desenvolvimento cultural e territorial, havia em curso um processo ainda tímido de descentralização concentrada, tanto em termos municipais quanto territoriais. A título de exemplo, entre os anos de 2007 e 2013, o investimento total em apoio a projetos culturais no Território Metropolitano de Salvador foi de R\$ 192.400.000,00 contra R\$ 6.403.000,00 no Território do Recôncavo, R\$ 4.466.500,00 no Território do Portal do Sertão, R\$ 2.270.100,00 no Território de Vitória da Conquista, e R\$ 1.460.000,00 no Território do Sisal, de acordo com dados da Secult estadual, divulgados em seu *site* oficial e sistematizados por nós à época dos levantamentos (Serpa, 2015).

Interessante pensar, também, no baixo volume de recursos investidos pela Secult estadual⁴, o que reforçava o argumento de muitos agentes culturais entrevistados nos respectivos territórios de que a descentralização pulverizava recursos nos territórios sem aumentar proporcionalmente os investimentos em relação às novas demandas criadas (Serpa, 2015). E é claro que isso agravava ainda mais a questão da distribuição desigual de recursos e projetos culturais entre os diferentes municípios e territórios.

A NECESSIDADE DE UMA ANÁLISE TRANSESCALAR E DO DOMÍNIO DAS ESCALAS DO PLANEJAMENTO

Em um debate realizado pela Academia de Letras da Bahia, entre os candidatos à sucessão do governador Jaques Wagner, no final de julho de 2014, um dos pontos mais citados foi justamente o orçamento destinado à pasta da Cultura. A Academia propôs que o governo estadual estabelecesse 1,5% do orçamento às políticas culturais, como previa a Proposta de Emenda Constitucional PEC 150/03⁵ – sendo que, em 2014, esse percentual estava em torno de 0,7% na Bahia⁶.

⁴ O baixo volume de recursos se confirma em 2014, com a divulgação dos 396 projetos contemplados pelo Fundo de Cultura estadual: apenas R\$ 31,4 milhões para todos os editais setoriais, territórios e municípios.

⁵ A PEC previa 2% para a Cultura no plano federal, 1,5% no plano estadual e 1% no plano municipal (Câmara dos Deputados, 2003).

⁶ De acordo com o jornal *A Tarde*, de 31 de agosto de 2014, neste ano, “0,7% do orçamento estadual (R\$ 287,1 milhões) foram direcionados para a Secretaria Estadual da Cultura (Secult): dados orçamentários de 2003 até 2013 mostram que o percentual de recursos destinados para a cultura variou entre 0,86%, no primeiro ano de comparação, e 0,74%, em 2013. O ano em que houve maior dotação de recursos para a pasta foi 2006, com 1,01%” (Jornal *A Tarde*, 2014a, p. B2).

Alguns candidatos se comprometeram com a proposta, mas nada garantia que isso efetivamente ocorreria a partir de 2015, com a mudança de comando do governo estadual. Em 2014, o orçamento da Secult estava em torno de R\$ 240 milhões, mas 50% desses recursos eram gastos com despesas de pessoal e manutenção de equipamentos culturais (museus, bibliotecas e centros culturais); dos R\$ 120 milhões restantes, apenas R\$ 40 milhões iam para o Fundo de Cultura (demanda espontânea e editais)⁷.

Em novembro de 2014, o ainda secretário de Cultura⁸ estava pessoalmente engajado no processo de implementação do Plano Estadual de Cultura, aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa da Bahia alguns dias antes (no Dia Nacional da Cultura). Porém, o caráter genérico de seus 12 princípios, 19 objetivos, sete diretrizes, 20 estratégias e 62 ações ainda exigia a fixação de metas que deveriam ser atingidas nos dez anos seguintes para que de fato pudesse impactar as políticas de desenvolvimento cultural e territorial no estado. Caberia aos colegiados setoriais a elaboração dos planos para cada setor específico⁹.

Os fatos e dados apresentados aqui para o período 2007-2015 mostram que o processo de implementação das políticas territoriais e culturais na Bahia ia aos poucos se afirmando nos diferentes territórios de identidade com alguns avanços, como a consolidação dos editais e das representações territoriais da Secult estadual, indicando também que era preciso avaliar as novas demandas criadas e o papel dos conselhos e colegiados (setoriais e territoriais) como instâncias de real participação e gestão das políticas nos diferentes territórios.

Nossos levantamentos revelaram a importância da discussão conceitual sobre a articulação de escalas geográficas para formulação/implementação/gestão de políticas públicas do modo como nos propusemos a fazê-lo no desenvolvimento da pesquisa em questão, compreendendo a escala como mediadora entre intenção e ação e apontando as contradições da ação dos governos, mostrando que planejar e regionalizar é também estabelecer relações de poder, levando-se em conta os recursos disponíveis e os custos que se pode aceitar, nos moldes como propõem Racine, Raffestin e Ruffey (1983, p. 134): “O domínio das escalas é, portanto, um elemento prévio a toda a ação”. E isso pressupõe uma teoria e uma prática que deem conta dos complexos

⁷ Dados apresentados pelo secretário estadual de Cultura, em entrevista publicada na revista *Muito*, do jornal *A Tarde*, (Rubim, 2014, p. 6-9).

⁸ Foi substituído em janeiro de 2015. O novo secretário se comprometeu a dar continuidade e aprofundar as ações desenvolvidas pela Secult nas duas últimas gestões.

⁹ Jornal *A Tarde* (2014b, p.3).

processos em jogo na formulação/na implementação/na gestão de políticas nos âmbitos territorial e cultural em qualquer recorte espacial.

No trabalho de Racine, Raffestin e Ruffy (1983), isso vai ser abordado sob a perspectiva da “escala como mediadora da ação”, com o objetivo de lançar as bases para uma política ativa de organização do território: segundo eles, isso implicaria necessariamente em uma tomada de consciência da dialética das escalas geográficas e cartográficas, que sustenta uma relação de poder com o território e com o que ele contém.

A questão da escala suscita também uma discussão sobre o papel das representações espaciais como norteadoras de políticas públicas, ou, para usar os termos colocados pelos autores citados anteriormente, sobre o papel das diversas “caricaturas” ou dos diversos modelos espaciais que vão subsidiar planos para ações futuras:

A escolha de uma representação funcional dependerá da relação de poder que se quer ter, levados em conta os recursos disponíveis e os custos que se pode aceitar. Aquele que age realiza uma interseção entre um conjunto de utilidade e um conjunto representado; quer dizer então que ele atualiza a relação de poder e que potencializa a relação funcional. O domínio das escalas é, portanto, um elemento prévio a toda a ação. É talvez essa a ocasião de convidar os geógrafos a descobrir uma ‘escala das preocupações humanas’ que transcendem as preocupações técnicas daqueles que somente se interessam pelas variações das escalas geográficas em si mesmas (Racine; Raffestin; Ruffy, 1983, p. 134).

O DESDOBRAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS CAMPOS CULTURAL E TERRITORIAL UMA DÉCADA MAIS TARDE

Passados dez anos desde a publicação do livro *Territórios da Bahia: regionalização, cultura e identidade* (Serpa, 2015), com os resultados da pesquisa por nós desenvolvida entre os anos de 2010 e 2015, como se consolidaram as políticas nos âmbitos territorial e cultural no estado da Bahia? Os indícios de avanços se confirmaram? Houve retrocessos nos objetivos e metas propostos pelo governo do estado a partir de 2007?

No âmbito federal, finalmente, foi sancionada a Lei nº 14.903, em junho de 2024, pela Presidência da República, estabelecendo o marco regulatório para financiamento da cultura. O texto mantém leis já existentes sobre o setor, como a Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 1991), a Lei Cultura Viva (Lei nº 13.018, de 2014), a

Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 1993) e as leis de fomento dos estados e municípios (Melo; Lima, 2024). A partir de 2024:

[...] a execução do regime próprio de fomento à cultura poderá contar com repasses da administração pública, nas categorias de Execução Cultural, Premiação Cultural e Bolsa Cultural. Sem repasse de recursos públicos, são duas categorias: Termo de Ocupação Cultural e Termo de Cooperação Cultural. Os recursos de financiamento poderão vir do orçamento público, de fundos públicos de políticas culturais, de recursos privados, de recursos complementares e de rendimentos obtidos durante a própria execução do evento cultural (Melo; Lima, 2024).

Em relação à adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), que pode propiciar a consolidação dos Sistemas Municipais de Cultura (municípios com conselho, plano e fundo de cultura), houve um avanço considerável: em maio de 2024, eram 329 municípios da Bahia que já possuíam adesão ao SNC, o que representava 78,9% do total (Bahia, 2024). De acordo com a Secult, analisando a adesão dos municípios ao SNC por território de identidade,

[...] Costa do Descobrimento, com 8 municípios, e Itaparica, com 6 municípios, são regiões em que todos já realizaram a adesão. O Litoral Sul também se destaca tendo em vista que dos seus 26 municípios apenas 1 ainda não realizou a adesão. Por outro lado, o Sudoeste Baiano, com 9 de 24 municípios, Chapada Diamantina, com 8 de 24, e Sertão Produtivo, com 7 de 20, são os territórios com o maior número de cidades ainda sem concluir a referida adesão. Tais informações se referem a um extrato retirado diretamente da Plataforma do SNC (<https://snc.cultura.gov.br/>) em maio de 2024 (Bahia, 2024, p. 18).

A Secretaria da Cultura informa que 62,6% dos municípios baianos possuem conselhos de cultura ativos, com 2.589 conselheiros e conselheiras em atividade, o que é, sem dúvida, um fato alvissareiro, já que os conselhos são instâncias de participação e articulação entre a sociedade e o poder público em relação aos sistemas de cultura. No quesito participação foram também retomadas, em 2023, após um hiato de uma década, as conferências de cultura no estado. Ainda segundo a Secult, “foram realizadas 378 conferências municipais, 27 conferências territoriais e 17 conferências setoriais, culminando na VI Conferência Estadual de Cultura da Bahia, que contou com a participação de mais de 500 delegados oriundos de 90% dos municípios baianos” (Bahia, 2024, p. 24).

A publicação *Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura da Bahia 2024* tratou também da relação/articulação entre os municípios que compõem um mesmo território de identidade em termos de política territorial, examinando a participação das municipalidades em consórcios públicos e nos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, importantes instâncias para a elaboração e a promoção de ações que podem interferir diretamente no cotidiano das populações e no campo cultural através das Câmaras Técnicas de Cultura vinculadas aos colegiados territoriais. Nesse contexto,

[...] 306 municípios informaram participar de consórcios públicos territoriais, um percentual de 73,4% do total. Complementarmente, também é majoritária a participação dos municípios em Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, pois 67,6% disseram que seus municípios atuam nestes fóruns, seja através dos poderes públicos ou de organizações da sociedade civil. O levantamento da atuação das Câmaras Técnicas de Cultura verificou que dentre os 27 Territórios de Identidade, 25 possuem Câmaras Técnicas, sendo 22 ativas e 3 inativas. Apenas 2 Territórios de Identidade não possuem Câmara Técnica, apesar das articulações para sua consolidação, os territórios Litoral Norte Agreste Baiano e Semiárido Nordeste II (Bahia, 2024, p. 30).

No quesito Representantes Territoriais da Cultura (RTC), 20 territórios apresentavam representantes em atividade, enquanto sete encontravam-se sem representação no ano de 2024, como informa a página da Secretaria de Cultura do estado na internet. Os RTC são responsáveis pela articulação entre a Secult e os municípios dos respectivos territórios. A publicação *Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura da Bahia 2024*, por exemplo, que subsidia algumas das informações mais atuais apresentadas aqui, não teria sido possível sem eles, já que foram os responsáveis pela mobilização e pela coleta dos dados nos territórios de identidade.

Em 2024, e ainda de acordo com a página da Secult estadual, a política de editais seguia seu curso com, entre outros, os editais do Fundo de Cultura – disponibilizando um montante total de R\$ 55,6 milhões para a seleção de propostas de instituições culturais, Organizações da Sociedade Civil (OSC) e pessoas jurídicas com fins lucrativos e os editais Paulo Gustavo Bahia (resultantes da regulamentação da lei homônima no estado) com recursos na ordem de R\$ 148 milhões, repassados para proponentes do campo cultural dos 27 territórios de identidade para projetos de audiovisual e demais linguagens artísticas.

A política de distribuição de recursos via editais se consolidou, portanto, no cotidiano da gestão estadual no campo cultural na última década, apesar das críticas ainda hoje presentes entre artistas, produtores e grupos culturais, sobretudo no tocante à escassez de recursos e à falta, muitas vezes, de transparência sobre

os critérios adotados pelas comissões julgadoras para aprovação e ranqueamento das propostas. As novas leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc, instrumentos resultantes do período pandêmico (entre 2020 e 2022, sobretudo), são, sem dúvida, um alento, mas os recursos escassos continuam sendo o fantasma que paira sobre o campo cultural e artístico em Salvador e no estado da Bahia (Brasil, 2020, 2022).

Os editais impõem certa especialização dos proponentes que devem enfrentar uma enorme burocracia, tanto na apresentação/formulação das propostas, como na prestação de contas, no caso dos projetos contemplados com recursos. Nesse sentido, vale a pena refletir sobre as formulações de Brito (2023) em artigo publicado no jornal *A Tarde*:

[...] o processo artesanal de criar foi engolido pelo sistema industrial de produzir arte e cultura. Nesse contexto, artistas criadores tiveram que se dedicar a aprender outros ofícios importantes para divulgação e reprodução de suas obras, se envolvendo com produção, contabilidade, assessoria de imprensa, além de tentar dominar leis e estatutos, e, quando sobrasse tempo, atuar e criar. Até aí tudo bem, mas o que não é pensado por gestores da coisa pública é que existem outras questões imbricadas nesse fenômeno: o primeiro caso identificado são os artistas que, por mais que tentem, não conseguem se adequar a esse sistema de preencher formulários, tabelas, orçar tudo o que será necessário, pagar tudo o que for comprado da forma correta exigida no edital, convidar artistas e técnicos, buscar parcerias, se preocupar com horários, datas, prestações de contas, contrapartidas, bilheteria, o público, o lanche etc. Além disso, atuar, dirigir e se preocupar com a qualidade da proposta prometida lá na inscrição do edital. E, raramente, essa qualidade artística é alcançada. Mas quem se importa com isso? Quem concede o patrocínio já o fez e quem realiza a obra está mais preocupado em sair desse projeto com o nome limpo na praça e continuar apto a concorrer a outros editais. [...]

O segundo caso são os artistas e técnicos que não são proponentes criadores, aqueles que seriam convidados a compor a equipe técnica ou artística de projetos alheios, mas que não são chamados, justamente porque, na selva, se anda em bando e, de preferência, com o 'seu' bando. [...] fico pensando: para onde vão os profissionais que saem com seus diplomas de produtor/a cultural do curso da Faculdade de Comunicação da UFBA? [...] Sim, porque se artistas precisam ocupar esses postos é porque faltam profissionais nessa área ou os que existem preferem se ocupar com quem já fez o trabalho pesado de se inscrever e ser aprovado em um edital e pode pagar por aquele serviço. [...] boa parte dos artistas consultados ocupam esses espaços para não deixar de criar, mas na verdade todos preferiam se dedicar apenas à parte criativa do processo (Brito, 2023, p. C1).

As críticas de Brito não são as únicas no campo artístico e cultural e revelam problemas e desafios evidentes a serem enfrentados pelas municipalidades e pelo estado em articulação com o Ministério da Cultura e o governo federal. Os recursos insuficientes em todas as esferas, do municipal ao federal, são, sem dúvida, a

maior dificuldade, apesar dos avanços verificados na última década em relação à implementação dos Sistemas Municipais de Cultura no estado bem como do Sistema Nacional de Cultura.

Aliás, a Secult aponta que “a maioria dos municípios da Bahia ainda não possui fundos de cultura regulamentados (254), ainda que uma parcela significativa deles já tenha essa estrutura formalizada (163)” (Bahia, 2024, p. 28), o que é mais um indicativo de que existem empecilhos por parte das municipalidades em destinar recursos específicos para a área cultural. A própria publicação reconhece que “a falta de fundos regulamentados pode resultar em políticas culturais descontinuadas e menos eficazes devido à dependência de recursos esporádicos, com maiores desafios na atração de investimentos e parcerias culturais” (Bahia, 2024, p. 28).

Há, porém, algum avanço no tocante à consolidação dos Sistemas Municipais de Cultura com o crescimento do número de municípios com conselhos, planos e fundos. Embora pareça pouco, diante do número total de municípios existentes no estado da Bahia, o cruzamento das informações efetuado para a publicação *Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura da Bahia 2024* permitiu identificar 28 municípios de 20 territórios de identidade que informaram já ter completado a implementação de seus sistemas. Segundo a Secult,

[...] nos anos recentes, o incentivo à adesão ao SNC se renovou com a aprovação das leis Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022) e Aldir Blanc II (Lei nº 14.399/2022), que, baseadas na mesma lógica interfederativa utilizada no SNC, têm fomentado a evolução dos processos de estruturação dos sistemas municipais (Bahia, 2024, p. 15).

Isso indica, finalmente, a consolidação de políticas territoriais e culturais com articulação de escalas, como defendido neste capítulo, e algum empoderamento das municipalidades para gestão e implementação de projetos de cunho cultural, o que pode resultar no futuro em maior disponibilidade de recursos para financiamento das manifestações culturais na escala local, esse o maior gargalo, junto à burocracia reinante nos editais (da seleção de propostas à prestação de contas), para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento territorial e cultural no estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002. Coleção debates, política.

BAHIA. Secretaria de Comunicação Social. *Região do Sisal terá R\$ 238 milhões do “Territórios da Cidadania”*. Salvador, 26 fev. 2008. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/comunicacao/2008/02/noticias/regiao-do-sisal-tera-r-238-milhoes-do-territorios-da-cidadania>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BAHIA. Secretaria de Cultura. *Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura da Bahia 2024*. Salvador: Secult, 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/cultura/sites/site-secult/files/2025-01/_panorama_2024.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp195.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14017.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRITO, Marcelo Sousa. Para todes?. *A Tarde*, Salvador, p. C1, 17 maio 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 150-A, de 2003*. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131237>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARDOSO, M. L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 55, n. 4, out./dez. 2003.

JORNAL A TARDE. Salvador: Grupo A Tarde, 31 ago. 2014a.

JORNAL A TARDE. Salvador: Grupo A Tarde, 8 nov. 2014b. Caderno 2+.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *La presencia y la ausencia*: contribución a la teoría de las representaciones. México: FCE, 2006.

MELO, Luiza; LIMA, Paola. Marco regulatório do fomento à cultura é sancionado. *Agência Senado*, Brasília, DF, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/28/marco-regulatorio-do-fomento-a-cultura-e-sancionado>. Acesso em: 6 maio 2025.

MITCHELL, Don. Não existe aquilo que chamamos de cultura: para uma reconceitualização da ideia de cultura em Geografia. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 31-51, ago./dez. 1999. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/espacoecultura/article/view/7074/5009>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RACINE, Jean-Bernard; RAFFESTIN, Claude; RUFFY, Victor. Escala e ação: contribuição para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 45, v. 1, p. 123-135, jan./ mar. 1983. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/546012499/RACINE-J-B-RAFFESTIN-C-RUFFY-V-Escala-e-Acao-Contribuicoes-Para-Uma-Interpretacao-Do-Mecanismo-de-Escala-Na-Pratica-Da-Geografia>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RUBIM, Albino. Leis de incentivo não funcionam no Brasil. *Revista Muito*, Salvador, p. 6-9, 6 jul. 2014.

SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SERPA, Angelo (org.). *Territórios da Bahia*: regionalização, cultura e identidade. Salvador: Edufba, 2015. 344 p.

Cultura e questões étnicas: abordagens, reflexões e proposições para o planejamento territorial

Janio Roque Barros de Castro*

A leitura/releitura integrada e contextualizada dos diferentes modos de vida e da diversidade etnográfica é fundamental para se fazer um diagnóstico territorial¹ crítico e consistente e para se apresentar proposições para o planejamento e gestão territorial em perspectiva horizontal. Nessa linha de pensamento, entende-se que as abordagens territoriais, em uma perspectiva pluridimensional e multiescalar, são fundamentais para se analisar questões e temáticas culturais e ambientais, considerando-se a diversidade étnica e as interações pluritemáticas em diferentes contextos geográficos.

No texto em tela, faz-se uma análise crítica e propositiva de temáticas culturais e etnográficas nas abordagens territoriais, com especial destaque para questões atinentes ao planejamento territorial. Inicialmente faz-se breves apreciações sobre questões étnicas na história do Brasil e seus resquícios, que constituem os chamados “entulhos coloniais”, que podem ser discursivos/imateriais (palavras, topônimos, expressões) ou materiais (estátuas, edificações). Em seguida, faz-se uma apreciação crítica do racismo ambiental, que abarca questões étnicas, sociais, ambientais e políticas. Ainda, discorre-se analiticamente sobre alguns elementos dos direitos territoriais e enfrentamentos de coletivos sociais indígenas e quilombolas, considerando-se suas interações temáticas assentadas em questões culturais, ambientais, com destaque para o bioma Caatinga. Busca-se avaliar, de forma crítica, elementos materiais de elevada visibilidade pública, como os monumentos, que podem expressar relações de poder de grupos hegemônicos, daí a necessidade de problematizá-los, ou

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo e mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduado e especialista em Geografia pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professor Pleno da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Campus V, Santo Antônio de Jesus; professor permanente do Mestrado em Estudos Territoriais da Uneb, no Campus I, Salvador; integra o Colegiado da Pós-Graduação (especialização) em Desenvolvimento Territorial do DCH/Uneb, Campus V; vice-líder do Grupo de Pesquisa Recôncavo: Território, Cultura, Memória e Ambiente; integrante do Grupo de Pesquisa Terracult – Territórios da Cultura Popular – e do Grupo de Pesquisa Território, Rede e Ação Política (Territórios). Membro do Núcleo de Estudos em Espaço e Representações (NEER), da Rede de Pesquisas Cidades Médias e Pequenas da Bahia (RedeCMP) e da Rede de Pesquisa em Cultura, Turismo e Religiosidades (Repectur). <https://orcid.org/0000-0002-1518-3458>. janioroquec@yahoo.com.br

¹ Segundo Fernandes, Trigal e Sposito (2016), diagnóstico territorial é o conhecimento e a interpretação de um determinado território relativamente à sua evolução, situação de referência e tendências na ausência de intervenção. Visa compreender o estado presente e as dinâmicas do sistema territorial (perspectiva analítica) nas suas múltiplas componentes e o modo como funciona. Para tal, deve ser garantido um conhecimento rigoroso das componentes biofísica, político-institucional e socioeconômica. Pela sua relevância, em diferentes contextos geográficos, acrescentaria a essa proposição conceitual dimensões socioculturais.

podem expressar elementos dos processos identitários de coletivos sociais locais/regionais. Analisam-se, também, temas relacionados a dimensões imateriais, a exemplo das toponímias.

BREVES APRECIÇÕES SOBRE QUESTÕES ÉTNICAS NA HISTÓRIA DO BRASIL: A PRODUÇÃO DAS GRANDES DESIGUALDADES DO PRESENTE

Quando se iniciaram os debates sobre a questão das cotas raciais para estudantes negros/negras e indígenas no Brasil, um dos primeiros argumentos usados foi o discurso da necessidade de se respeitar uma suposta “meritocracia”. Argumentos frágeis, sem fundamento, que desconsideraram o passado e as especificidades etnográficas socioculturais de um país extenso e complexo como o Brasil. Como se falar do presente desconsiderando um conjunto de ações e eventos de um passado alargado temporalmente? Como desconsiderar quase quatro séculos de violenta escravização de coletivos sociais afrodiáspóricos e uma brutal desterritorialização² de milhares de indígenas que compunham a diversidade étnica do extenso território brasileiro? São questões para reflexões críticas e aprofundamentos.

As leituras do quadro social do Brasil, assentadas em um presenteísmo exacerbado, é superficial e totalmente insuficiente para explicar as gritantes desigualdades sociais e étnicas da atualidade. No contexto escravocrata, os africanos e descendentes foram proibidos de estudar e de adquirir terras (Anjos, 2023). Essas duas interdições, ao mesmo tempo, promoveram exclusões no campo da linguagem escrita formal, o que impossibilitou, inclusive, a participação no processo eleitoral, uma vez que analfabetos não votavam. A proibição de possuir terras, em meados do século XIX, é uma interdição estruturante para a elite agrária do Brasil racista, e ajudou a produzir as gigantescas desigualdades sociais da atualidade.

² Segundo Haesbaert (2004), a concepção de território pode mudar a nossa definição de desterritorialização, que se constitui em um conceito fundamental para se fazer abordagens críticas acerca da dinâmica espacial de povos originários (indígenas na sua diversidade) e afrodiáspóricos (quilombolas). Consoante Haesbaert (2008), o território, em qualquer acepção, tem a ver com poder, tanto no sentido mais concreto, de dominação, quanto no sentido simbólico, de apropriação. Para Saquet (2007), o território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; ideia e matéria; identidades e representações; apropriação, dominação e controle. Inspirando-se nessas abordagens multidimensionais de território, entende-se desterritorialização, na perspectiva de povos originários e afrodiáspóricos, como um processo de perda do território (ou expulsão) determinada por ações de invasão/dominação de agentes locais/regionais ou alienígenas.

Para se justificar essas perversidades, os colonizadores se ancoravam na desumanização dos escravizados. Mbembe (2014, p. 110) destaca:

O selvagem é, portanto, simultaneamente contra a Humanidade e contra a natureza e, logo, duplamente estranho à condição humana. Deste ponto de vista, o Outro Mundo equivale a uma zona fora da Humanidade, fora do espaço onde se exerce o direito dos homens. É um espaço onde o direito dos homens só pode exercer-se enquanto supremacia dos homens sobre aqueles que afinal não são verdadeiros homens. Desta feita, se houver homens nesses territórios, trata-se de homens, por natureza, desumanos.

No processo colonial, as elites escravocratas sustentavam o discurso da desumanização de negros/negras, daí a necessidade da articulação ou do dialógico entre capitalismo colonialista/expansionista predatório e racismo. Frantz Fanon (1968), em uma das suas publicações clássicas, destacou que o colonizador ou animalizava os colonos, o que constituiu uma violência de natureza ontológica no seu sentido mais brutal, uma vez que retirava de coletivos etnográficos negros sua dimensão humana, ou, em outras situações, os considerava inferiores, produzindo, assim, uma hierarquização de pessoas que alimentarão retóricas racistas e xenófobas na Europa, conforme se nota discursivamente nas redes sociais na atualidade (Castro, 2022).

No Brasil pós-abolição, tem-se o seguinte quadro: uma política de embranquecimento da população assentada na atração de imigrantes estrangeiros brancos, através da doação de terras, e por outro lado, a continuidade do etnocídio indígena e as perseguições às religiões de matrizes afrodiaspóricas ao longo do século XX, além da desconsideração da dívida histórica com povos negros e originários por parte de segmentos das gestões públicas (federal, estadual e municipal). Seguiram-se, também, as perseguições às manifestações artístico-culturais afrodiaspóricas e o silenciamento/marginalização de saberes e fazeres de povos indígenas.

Nascimento (2016) enfatizou que algumas manifestações religiosas negras se tornaram “curiosidades” para entreter visitantes brancos. Para o referido estudioso, a “folclorização” desenvolveu outra etapa do tratamento dispensado à cultura afro-brasileira pela sociedade dominante: a comercialização. Para esse consagrado autor, o homem folclórico reproduz o homem natural, aquele que não tem história, nem projetos, sem problemas; um homem que possuiria apenas sua alienação como identidade.

Fazendo-se uma síntese, pode-se afirmar que os homens negros e as mulheres negras passaram por um processo de objetificação no período colonial/escravocrata, de animalização e, posteriormente, teriam suas manifestações artísticas foram cooptadas para fins lucrativos por parte grupos elitistas/hegemônicos. E na atualidade? O que mudou? Quais os desafios para valorização das questões culturais e étnicas na proposição de políticas públicas e do planejamento territorial em diferentes escalas? São desafios analíticos para pesquisadores/pesquisadoras do mundo acadêmico e para ações de gestores/gestoras públicas.

RACISMO AMBIENTAL E QUESTÕES CULTURAIS/ETNOGRÁFICAS

Segundo o historiador Ki-Zerbo (2009), algumas áreas do extenso território africano foram/estão sendo usadas para depósito de lixo tóxico de países ricos, com a aquiescência de governantes nacionais/locais irresponsáveis. Ou seja, a mesma África que foi palco de um processo colonial brutal, violento e altamente impactante do ponto de vista ambiental no passado, se constituiria em “contêineres de lixo” na atualidade. Os significados dessas práticas são intensamente perversos e podem reverberar por territórios afrodiaspóricos no Brasil.

O racismo ambiental está assentado tanto na “animalização” dos seres humanos quanto na hierarquização de pessoas, como destacou Mbembe (2014). E por que não se nota nenhuma comoção midiática diante de uma agressão dessa natureza, que impacta de forma expressiva coletivos sociais historicamente sofridos/perseguidos? Descortina-se aqui um processo de discriminação geográfica/etnográfica. Sinistros naturais (terremotos, enchentes) ou humanos (acidentes aéreos, guerras) causam grande comoção em importantes veículos de comunicação quando esses acontecem nos Estados Unidos ou em países ricos da Europa; na África, essas tragédias se transformam em notas de rodapé na mídia impressa ou em notícia rápida em alguns jornais televisivos. A explicação para esse quadro claramente discriminatório está no processo histórico de predação ontológica de coletivos socioculturais da África e nos diversos contextos territoriais afrodiaspóricos, a exemplo do ocorrido no Brasil.

A implantação de uma atividade extrativa altamente impactante em um município, pelas arguições asseveradas alhures, tem uma dimensão midiática com pesos diferentes a depender da localização, natureza e extensão dos impactos; além do mais importante: afeta a quem? Pobres? Negros e negras de bairros periféricos

ou habitantes da faixa nobre da cidade? A autorização para mineração pesada em algumas áreas indígenas pode significar, a depender da especificidade etnográfica dos indígenas atingidos, simplesmente o extermínio total daqueles povos originários! E existem políticos e grupos econômicos que não querem nem debater esse assunto; simplesmente querem aprovar esses projetos em nome de um desenvolvimentismo vertical, brutal e desumano, que só vai gerar riqueza para um pequeno grupo elitista.

Em município hipotético, um proprietário resolve transformar uma área de morro, com grutas e muitas nascentes em uma pedreira; uma prática de extrativismo mineral predatório, sem estudos técnicos sobre os impactos ambientais. Essa ação de uma pessoa pode ter desdobramentos sistêmicos, do ponto de vista da degradação ambiental e do comprometimento da qualidade de vida de uma diversidade pessoas; de comunidades inteiras. A depender da situação, os impactos podem apresentar uma dimensão alargada no tempo histórico, uma vez que algumas áreas de cavernas no Brasil apresentam pinturas rupestres que se constituem em expressões/representações de práticas e modos de vida de uma “(paleo)sociodiversidade” desconhecida ou com estudos em curso. Essa é uma questão que tem um potencial fortemente conflitivo, na medida em que, de um lado, pode-se ancorar a arguição para implantação na pedreira na inviolabilidade da propriedade privada, no entanto, por outro lado, alguém teria o direito de comprometer importantes nascentes de canais fluviais fundamentais para existência de coletivos indígenas historicamente territorializados a jusante desse rio? Pedreira ou sítio arqueológico para o turismo ambiental, cultural e rural, de base comunitária? Vai-se autorizar a degradação de um patrimônio arqueológico ainda não pesquisado? Claro que não! Trata-se de um excelente temática para uma audiência pública, com uma consistente participação de movimentos sociais e de segmentos acadêmicos locais/regionais.

Deve-se buscar instrumentos e mecanismos de proteção das potencialidades arqueológicas. Um caminho é o estímulo ao turismo cultural de base comunitária. As áreas visitadas, de forma organizada e sustentável, se constituem em ativos para o turismo cultural, ambiental/ecológico, arqueológico, rural; serão protegidas e cuidadas por coletivos sociais, como associações e comunidades. É importante se fazer etnozoneamento, com relevante participação social e acadêmica em uma dimensão escalar regional. Mapear e analisar territorialmente as práticas e os modos de vida das pessoas e respeitá-los.

Muitas vezes, faz-se uso de discursos “desenvolvimentistas” para se aprovar e defender projetos de intervenções, altamente impactantes para indígenas ou quilombolas. Quando se afirma que comunidades tradicionais, transgeracionalmente e territorializadas seriam “atrasadas”, retomam-se elementos discursivos do período colonial, quando se inventou e se hierarquizou raças e se criou uma suposta inferioridade afrodescendente e indígena. Nenhuma proposta de intervenção que desconsidere a diversidade etnográfica e a participação social efetiva deve ser valorizada. As proposições de desenvolvimento territorial a partir de ações, notadamente nas escolas local e regional, devem ser elaboradas considerando a horizontalidade e não dos verticalismos.

Saquet (2019) assevera que o desenvolvimento precisa ser necessariamente debatido, refletido e definido com os habitantes de cada lugar-território, ou seja, precisa ser popular, ancorado territorialmente, solidário, ecológico, cooperado, dialógico, respeitoso das diferenças e contra-hegemônico. Seguindo essa trilha, as imposições verticais que comprometem que promovem degradação ambiental e destroem modos de vidas e práticas socioculturais historicamente produzidas devem questionadas de forma dura e consistente

No contexto das lutas contra-hegemônicas, com o objetivo de evitar a degradação ambiental, o etnocídio e o racismo ambiental, o ativismo coletivo organizado é de fundamental importância. No livro *Os condenados da terra*, uma publicação clássica, Fanon (1968) questiona a natureza fragmentária das lutas anticoloniais e explicita a necessidade de uma articulação dialógica em um nível multiescalar, em uma perspectiva de coletividade social organizada, mesmo considerando a diversidade identitária de grandes territórios coloniais, como no caso da Argélia, no contexto histórico das lutas pela sua independência. O autor enfatizou a chamada “solidariedade intertribal”, que é um recorte escalar da dimensão etnográfica e, ao mesmo tempo, destacou a “solidariedade nacional”, o que demonstra um reconhecimento da diversidade etnoterritorial (Castro, 2022). O político (luta anticolonial) não poderia desconsiderar a diversidade étnica; no entanto, essa luta não poderia ser fragmentada.

Na concepção de Saquet (2019), a construção da ciência popular e contra-hegemônica passa pelo território-lugar, pela proximidade social. O referido autor enfatiza uma territorialidade ativa, assentada na consciência de classe e de lugar e destaca também o papel das redes curtas da reciprocidade. O conceito de território, muito valorizado nas suas arguições, historicamente foi relacionado a relações de poder, notadamente em uma perspectiva de macroescala (territórios nacionais) enquanto que ‘lugar’ é um conceito que, na Geografia

Humanista, está relacionado às relações afetivas e identitárias. A articulação dialógica assentada no território-lugar abarca tanto as dimensões de poder e conflitos quanto questões afetivas intersubjetivas assentadas em processos identitários relacionados ao patrimônio ambiental local, no seu conjunto. Para alguns grupos indígenas, a existência da mata e dos rios é fundamental para ativar seus processos identitários; topofílicos. Do contrário, infelizmente, ocorre a destruição de elementos da natureza que pode determinar o estranhamento, por parte de coletivos sociais originários, e posteriormente sua fragmentação/desterritorialização, ou mesmo a extinção.

Segundo Haesbaert (2004, p. 74):

Ao falar-se em territorialidade estar-se-ia dando ênfase no caráter simbólico, ainda que ele não seja um elemento dominante e muito menos esgote as características do território. Muitas relações podem ser feitas, a partir do próprio sufixo da palavra, com a noção de identidade territorial [...]. Isso significa que o território carregaria sempre, de forma indissociável, uma dimensão simbólica, ou cultural, em sentido estrito, e uma dimensão material, de natureza predominantemente econômico-política. Esta abordagem “integradora” de território, para muitos autores é extremamente difícil de ser encontrada nas práticas sociais contemporâneas [...].

Haesbaert (2004), portanto, enfatiza a importância da análise das dimensões simbólicas nas abordagens territoriais. Saquet (2015), por sua vez, nos convida para a leitura da natureza pluritemática e multidimensional da territorialidade, que se manifesta em diferentes níveis escalares. Para esse autor, a territorialidade é cada vez mais complexa e plural em virtude da diversidade identitária, das diferenças, das relações políticas, dos regionalismos, dos processos econômicos, técnicos, tecnológicos e ambientais (Saquet, 2015).

Em uma perspectiva fenomenológica, os indígenas não separam humanos da natureza; eles estão na natureza e a natureza está neles. E quem criou essa cisão? O capitalismo na sua face colonialista. O pau-brasil, assim como outras árvores, integrava o conjunto fitogeográfico brasileiro. Essas árvores, que compunham rica diversidade da flora do território onde hoje é o Brasil, tinham significados que transitavam do uso para práticas rotineiras, cotidianas, até às dimensões espirituais. No entanto, para o extrativismo predatório, tratavam-se de elementos naturais mercantilizáveis, posteriormente chamados de recursos naturais. A supressão vegetal para práticas extrativistas do passado (colonialismo de exploração) e os segmentos do neoextrativismo da atualidade apresentam pontos em comum: reificação da natureza e mercantilização de elementos naturais.

O processo discriminatório pode abarcar, inclusive, os biomas brasileiros, constituindo uma modalidade de “hierarquização fitogeográfica” que apresenta implicações socioculturais e étnicas. A Caatinga se estende por uma extensa área territorial no estado da Bahia e por outras unidades da Federação da macrorregião Nordeste, engloba dezenas de municípios. No entanto, se constatou, em reuniões do Comitê da Reserva da Caatinga da Bahia, que muitos desses municípios não inserem informações e nem fotos desse importante e peculiar bioma brasileiro nos seus sites oficiais e, em muitos casos, abordam a Caatinga de forma superficial e precária tanto em documentos institucionais territoriais relevantes como nos planos diretores municipais (que, em muitos casos são chamados apenas planos diretores urbanos, celebrando assim a dicotomização rural/urbano ou até mesmo a desvalorização dos espaços rurais). É inadmissível que no processo de elaboração do planejamento territorial em âmbito municipal se desconsidere o contexto geográfico/fitogeográfico regional. Como propor políticas públicas de preservação e de práticas sustentáveis com enfoque na diversidade sociocultural e fitogeográfica da Caatinga, se esse bioma é desconsiderado no conteúdo textual de documentos importantes para o planejamento territorial, como os planos diretores municipais? Outra questão para aprofundamento, considerando-se a diversidade geográfica da nossa Caatinga³.

O bioma Caatinga é abordado de forma discriminatória⁴, como já foi dito aqui, e, muitas vezes, está envolto de estereótipos e leituras superficiais e simplistas. Sabe-se que é altamente relevante os segmentos da grande mídia destacarem as queimadas e o desmatamento na gigantesca floresta amazônica e nos fragmentos da Mata Atlântica; no entanto, não se deve desconsiderar a importância da extensa Caatinga brasileira, inclusive do ponto de vista da diversidade da biodiversidade e da sociodiversidade⁵. Há diversos coletivos étnicos indígenas, quilombolas e interações afro-indígenas na Caatinga, no entanto, novamente, alguns documentos institucionais desconsideram a existência desses coletivos originários ou afrodiáspóricos. Por que isso acontece?

³ Essa temática foi abordada em algumas palestras e eventos acadêmicos, a exemplo do Webinário Pré-Colca - Congresso Latino-Americano sobre Conflitos Ambientais – Conflitos e processos de mobilização política em territórios de povos e comunidades tradicionais (Castro, 2024). Esse evento foi promovido pela Universidade Estadual do Amazonas (UEA) no ano de 2024.

⁴ Temática exposta no ano de 2022, quando ministrei a palestra “Uma leitura multidimensional da Caatinga: abordagens etnoterritoriais” para alunos/alunas da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) – Campus XXII – Euclides da Cunha. Evento de abertura do semestre letivo - Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias – Campus XXII. Essas questões foram discutidas em reuniões e também na elaboração de proposições para o planejamento estratégico do Comitê da Reserva da Biosfera da Caatinga da Bahia.

⁵ As dimensões étnicas e culturais são altamente relevantes no contexto do planejamento territorial. Enfatizei essas questões na palestra “Território, urbanidade, cultura e identidade”, em uma reunião do Conselho das Cidades da Bahia (Concidades/BA), em Salvador, no ano de 2023. Essa temática foi abordada de forma mais específica na palestra “Planejamento e questões socioespaciais: identidades, territorialidades e rede urbana” no contexto dos “Diálogos Estratégicos – SPE: Planejamento e questões socioespaciais: identidades, territorialidades e rede urbana”, promovidos/realizados pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), no ano de 2021.

Seria ingênuo afirmar que se trata de desinformação ou de comodismo que limita o diagnóstico territorial à sede municipal e/ou às interfaces periurbanas, não se estendendo para áreas rurais de municípios extensos e complexos do ponto de vista das composições demográficas.

Para que povos indígenas lutem pela demarcação de terras ou pela titulação de áreas quilombolas (questões política-administrativas e jurídicas) e contra a invasão de garimpeiros e grileiros, é necessário um reforço do reconhecimento de questões étnicas e identitárias. Como se vai preservar um território indígena diante de um quadro de negacionismo etnográfico? Infelizmente, os povos originários sofrem duras pressões de grupos elitistas que defendem um desenvolvimentismo vertical e brutal, com fortes impactos ambientais.

Na concepção de Saquet (2022), o (des)envolvimento territorial não ocorre em processos exógenos e capitalistas assentados em grandes grupos e empreendimento econômicos, e sim em ações de cooperação e solidariedade, nas quais a questão étnica-territorial e a diversidade geográfica são altamente relevantes. Para Saquet (2022), a ciência popular pode muito bem ser construída a partir dos pensamentos indígena, afro-descendente, camponês, operário, coproduzindo-se conhecimentos, em coletividade, para si e para o outro, como comunidade ancorada em sua territorialidade, produzindo seu próprio presente-futuro (por dentro) da comunidade em um contexto dialógico. Nesse contexto, as questões ambientais são altamente relevantes.

REFLEXÕES SOBRE SAÚDE DE POVOS INDÍGENAS E DA POPULAÇÃO NEGRA

A contaminação das águas em áreas indígenas não é um problema da escala local/regional e que se resolve com consultas médicas e remédios. São questões mais complexas e que abarcam outras escalas geográficas. Quem promove essa destruição é o neoextrativismo predatório, que extermina a biodiversidade e impacta a sociodiversidade. A ação do capitalismo é de projeção global articulada com atores/agentes dos estados nacionais, que apresentam escalas de atuação em uma dimensão regional. Há proposições de flexibilização⁶ da legislação ambiental que geram temores em povos originários que habitam diversas áreas do diversas

⁶ Algumas proposições de flexibilização do licenciamento ambiental, apresentadas supostamente para “acelerar” questões burocráticas, são duramente criticadas tanto no mundo acadêmico, notadamente nas ciências ambientais, quanto por segmentos ligados movimentos sociais e lideranças ecológicas/ambientais. Um dos temores é o aumento do desmatamento, causando assim vários impactos em um contexto no qual se debate, de forma intensa, temáticas como as estratégias para preservação ambiental, redução de poluentes e as questões das mudanças climáticas. Dentre outros, um segmento acadêmico muito importante nesse debate é a Ecologia Política.

áreas do Brasil. Portanto, ao se permitir atividades de mineração impactantes em alguns territórios indígenas, pode-se condenar milhares de povos originários ao etnocídio encoberto por discursos desenvolvimentistas de corporações e grupos econômicos nacionais e internacionais articulados a elites locais/regionais. Nesse quadro terrível, potencializa-se o ciclo reprodutivo do capital, em uma trama multi/transescalar, com o adocimento e desaparecimento de povos indígenas.

Quando se tenta impor grandes projetos em áreas indígenas, adota-se algumas estratégias que se diferenciam, a depender das especificidades geográficas. Uma delas é o discurso da inexorabilidade de um suposto “progresso”, que beneficiaria a todos/todas: a chegada do desenvolvimento. Desenvolvimento para quê? Para quem? Para o sucesso dessa trama discursiva, muitas vezes, se conta com o apoio de segmentos da grande mídia e de veículos de comunicação locais/regionais pertencentes a elites, muitas vezes, descendentes de velhos “coronéis” do século passado. Nos últimos anos, fez-se uso também de redes sociais para panfletar a instalação desses projetos supostamente desenvolvimentistas. Nessa esteira discursiva, criminaliza-se movimentos sociais sérios, notadamente indígenas, quilombolas, e aqueles que questionam a estrutura fundiária do Brasil (Movimento dos Trabalhadores/Trabalhadoras Rurais sem Terra, por exemplo), para se evitar os debates em arenas de audiências públicas. Se, nesse embate dialógico maniqueísta, os ativistas representam o “mal”, o “atraso”, não haveria o que discutir com as forças do chamado “progresso”. Consta, inclusive, em páginas de redes sociais, a postura de algumas pessoas que falam em “falsos índios”, enquanto outras afirmam não existir mais quilombos porque a escravidão teria acabado, e, a isso, somem-se variados absurdos que se enquadram em uma moldura elitista/conservadora.

O negacionismo etnográfico faz com que milhares de pessoas sofram ou morram precocemente por causa da falta de ações e políticas de prevenção e tratamento de doenças que não apresentam a mesma letalidade em áreas de alto padrão econômico. A hipertensão arterial, por exemplo, quando afeta populações negras pobres e sem o devido acompanhamento médico, pode resultar em quadros de complicações cardíacas ou renais graves. Uma outra doença que atinge muito a população negra é a anemia falciforme. Deve-se reconhecer a existência dessas e de outras especificidades etnográficas que interferem nas condições de saúde de grupos sociais específicos e potencializar as formas de tratamento, fazendo-se uso do Sistema Único de Saúde (SUS). A gestão do SUS faz uma leitura do Brasil como unidade do ponto de vista da oferta de saúde

pública, organizada de forma sistêmica e inclusiva, enquanto a leitura territorial da diversidade/etnicidade aborda as especificidades a serem tratadas/consideradas.

Quais as especificidades na oferta de equipamentos e estruturas (hospitais) e exames da área de saúde para cuidar das doenças que afetam fortemente a população negra? Em um contexto de invisibilidade etnográfica, não se vai buscar soluções para problemas que, do ponto de vista da abordagem discursiva de alguns documentos institucionais, não existem. Considerando-se as complexidades territoriais e relevância das dimensões inter/transeculares, quais os possíveis caminhos para as gestões públicas municipais? O associativismo territorial para viabilizar parcerias institucionais supramunicipais em escala regional é uma opção interessante, no entanto essa potencialidade pode encontrar óbices diante do acirramento político-partidário-ideológico que, em muitos casos, desconsideram tanto as perspectivas associativistas como aquelas assentadas na participação social e na leitura das especificidades etnográficas e culturais.

Na luta por direitos territoriais, não raro, as elites seguem a trilha do apagamento étnico-identitário. Essa questão merece uma reflexão cuidadosa, porque, muitas vezes se divulga, nas redes sociais, um chavão conhecido: “Não existe raça negra e nem branca, só existe uma raça: a humana.” Opa! Cuidado. Não se deve investir na negação total das composições étnicas e nem se abraçar definições de “racializações” essencialistas/puristas.

Mbembe (2014, p. 40) destaca que:

Durante vários séculos, o conceito de raça – que sabemos advir, à partida, da esfera animal – foi útil para, antes de mais, nomear as humanidades não europeias. O que nós chamamos de «estado de raça» corresponde, assim o cremos, a um estado de degradação de natureza ontológica. A noção de raça permite que se representem as humanidades não europeias como se fossem um ser menor, o reflexo pobre do homem ideal de quem estavam separadas por um intervalo de tempo intransponível, uma diferença praticamente insuperável.

Seguindo trilhas analíticas de Fanon (1968) e Mbembe (2014), inicialmente se desconsiderou/questionou a humanidade de indígenas e africanos originários ou da diáspora. Quando a “animalização” deixou de ser interessante, partiu-se para uma hierarquização depreciativa, envolta de desejos segregacionistas. No entanto, ao longo do século XX, no Brasil, os discursos das miscigenações passaram a se tornar interessantes

para esconder as diversas formas de discriminação para frear as lutas por direitos territoriais de coletivos historicamente explorados.

O que acontece, em muitos casos, é um “apagamento identitário” intencional, que se sustenta no discurso equivocado/mentiroso de que só existiriam indígenas “autênticos” (essencialismos puristas insustentáveis) na região amazônica. Já o restante do território brasileiro seria totalmente miscigenado. Portanto, ao seguir essa retórica, os debates em torno dos direitos territoriais de coletivos étnicos como indígenas (luta por demarcação de terras) e quilombolas (titulação de terras) estariam esvaziadas. Trata-se, portanto, de uma arguição a ser combatida de forma consistente.

Há indígenas aldeados em áreas de diferentes biomas brasileiros, incluindo-se a Caatinga, e há indígenas no contexto urbano. Não é uma equipe técnica que se reúne para elaborar um plano diretor municipal que irá definir ou não a existência desses coletivos etnográficos em determinado município. Quem informa a existência e localização desses povos é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através de questionários do censo decenal, que apresenta questões de autodeclaração. Quando se pergunta: Você se considera indígena? A resposta traz informações étnicas, identitárias e geográficas. Caso, em município hipotético, um terço da população que reside numa localidade informar que se considera indígena, no processo de elaboração ou atualização do plano diretor municipal deve-se considerar os dados demográficos/etnográficos e realizar o mapeamento dessas áreas para que a gestão pública municipal, em consonância com as esferas político-administrativas estadual e federal, possa apresentar políticas territoriais públicas específicas para esses coletivos sociais. A desconsideração dessas informações configuraria um negacionismo demográfico/etnográfico que pode ter severas repercussões negativas, a exemplo de questões conflitivas, ou danos ambientais que podem prejudicar a qualidade de vida de milhares de pessoas.

FORMAS ESPACIAIS: DIMENSÕES CULTURAIS/IDENTITÁRIAS E ENTULHOS COLONIALISTAS/ELITISTAS

As questões culturais se expressam em formas espaciais que podem se apresentar em conjunto (cidade, centro histórico) ou através de elementos materiais (casa, coreto, monumento). Essas formas espaciais podem

apresentar significados que podem ser celebrados ou contestados a depender do contexto histórico e das leituras/releituras dos sujeitos sociais.

Claval (2014) chama atenção para um elemento material que destoa no espaço urbano de algumas cidades: a expressividade nacionalista de alguns monumentos que cultuam os mortos, transformando-os em “heróis da pátria”. Segundo Corrêa (2005), a plurivocalidade, que dá sentido político aos monumentos, opõe celebração e contestação, é reflexo de leituras distintas de uma mesma forma material. Para esse último autor, a análise geográfica dos monumentos pode estar centrada em dois focos: identidade e poder.

Na concepção de Mbembe (2024), as estátuas coloniais, na África, remetem para uma maneira de relembrar o tempo em uma perspectiva de desafio à morte. Além disso, para ele, a presença dessas estátuas de mortos funestos no espaço público tem o papel de fazer ressurgir, no presente, aqueles que teriam atormentado a vida dos negros.

Perante as múltiplas significações das estátuas e dos monumentos coloniais que ocupam ainda as fachadas dos lugares públicos africanos, muito tempo após a proclamação das independências, importa, portanto, relacioná-los com uma forma de poder e de dominação. Estes vestígios do potentado são os sinais da luta física e simbólica que esta forma de poder se obrigou a infligir ao colonizado. É sabido que, para ser duradoura, qualquer dominação se inscreve não apenas no corpo dos seus submissos, mas também deixará marcas no espaço que eles habitam, assim como traços indelévels no seu imaginário (Mbembe, 2014, p. 218).

Os monumentos de sujeitos perversos do passado cristalizariam em espaço público a personificação da crueldade de colonizadores e se constituem em elementos que “assombram” as memórias dos ex-colonizados. Como manter de pé e em local hipervisível um monumento de rememoração e perenização do sofrimento coletivo de um passado tão perverso? Uma questão para debates.

Muitas estátuas, situadas em espaços públicos urbanos de elevada visibilidade/circularidade, homenageiam verdadeiros monstros escravocratas, sem nenhuma observação crítica sobre o passado sombrio daquela figura grotesca. O que fazer nesse caso? Demolir? E se for uma estátua secular, se constituiria em um patrimônio cultural material local? Deve-se analisar amplamente essa temática, com expressiva participação social. Em primeiro lugar, a longevidade do monumento não anistia crimes brutais de figuras sombrias da história

do Brasil, portanto, mesmo sendo considerada por alguns como patrimônio cultural local (ou nacional), a figura destoante ali representada, naquela estátua ou busto em espaço público, tem um passado envolto em ações brutais contra indígenas e negros/negras e, portanto, pode e deve ser questionada no presente. Como permitir, de forma resignada, que uma estátua de um escravocrata seja o principal monumento de uma cidade do Recôncavo baiano, região fortemente negra? Deve-se promover debates com diferentes segmentos sociais e acadêmicos.

A retirada ou não de monumentos do espaço público e as mudanças na nomeação de espaços públicos (ruas, praças) devem ser amplamente discutidas nas câmaras de vereadores, em eventos com relevante participação social (audiências públicas), em espaços acadêmicos, associações e movimentos sociais. Em uma mesma praça pública pode ter uma estátua de um perverso escravocrata, com um texto explicando suas ações sinistras no passado, e uma outra de uma liderança/ativista negro que contribuiu de forma efetiva na luta antirracista, também acompanhada de um texto explicativo. Esse é um caminho interessante. Cada situação deve ser profundamente discutida, à luz das especificidades históricas, geográficas e socioculturais locais/regionais.

Em vista do que se falou até aqui, é importante destacar o que se entende por participação social:

A palavra social oferece um sentido de coletivização, ou seja, a participação não apenas do indivíduo em algo específico, é uma participação em uma ação coletiva. Uma ação coletiva reúne pessoas, reúne instituições, reúne representantes e representações, reúne interesses, às vezes convergentes, às vezes não. Assim, entendemos que participação social é um processo que ocorre quando o sujeito se insere em uma ação coletiva e se sente corresponsável pelos seus resultados. Esse sujeito participa de uma ação coletiva em prol de algo que acredita, que forma que quem participa está sempre envolvido (Silva, 2022, p. 182).

No contexto de uma participação social efetiva e consistente, para se debater nomeações de ruas e equipamentos e edificação de monumentos, as respostas e proposições podem ser interessantes, a depender das pessoas que irão participar. Provavelmente idosos/idasas acima de 60 anos de idade poderiam, eventualmente, fazer menções a nomes de parteiras - muitas delas ajudaram centenas ou milhares de mulheres em um momento sublime e delicado: o parto. Seria muito justo e respeitoso colocar o nome de uma parteira negra ou afro-indígena em uma rua, creche ou uma maternidade local; essa última sugestão seria altamente significativa e potentemente simbólica.

Há alguns monumentos que homenageiam bandeirantes; outros exaltam fazendeiros/coronéis escravocratas que tiveram papel protagonista no etnocídio indígena. Muitos desses se apropriaram/invadiram extensas áreas onde povos originários ou seus descendentes foram brutalmente massacrados. Já os herdeiros dessas elites fundiárias, na atualidade, integram elites econômicas locais/regionais, que apoiam políticos que são totalmente contrários à demarcação de terras indígenas e à titulação de áreas quilombolas. Essas figuras são celebradas tanto do ponto de vista material (estátuas) quanto imaterial (topônimos, nomeação de logradouros públicos).

Há monumentos que expressam um relevante fulgor artístico e elementos identitários locais/regionais facilmente identificáveis ao serem observados. Em uma rotatória situada na entrada da cidade de Xique-Xique, no semiárido norte da Bahia, tem um expressivo e hipervisível monumento ao pescador, que se constitui em um dos símbolos e marcos culturais locais. O que essa estátua representaria para as pessoas daquele lugar ou para aqueles/aquelas que transitam por aquela localidade? Essa obra é de autoria do artista Carlos Roldão, expressa importantes elementos identitários locais/regionais: as vestes, o chapéu, o rosto, a postura, os modos de vida, a prática pesqueira; inegavelmente, trata-se de uma potente estética identitária. Muitas pessoas olham para essa estátua e notam que ela parece a imagem de pessoas próximas do seu circuito afetivo imediato: pai, avô, tio, vizinho; transeuntes da feira livre local ou do cotidiano urbano ou rural de Xique-Xique. Monumentos artísticos dessa natureza se constituem em ativos culturais e identitários, no entanto, para que aconteça um processo de valorização como patrimônio identitário local/regional, é necessário se fortalecer a educação artística, cultural e patrimonial em diferentes ciclos do processo educacional; também é importante trabalhar com essa temática em coletivos sociais, como associações de moradores, pescadores e sindicatos de trabalhadores/trabalhadoras rurais, entre outras.

Como se destacou alhures, há várias cidades do Brasil nas quais encontram-se monumentos de supostos “heróis nacionais” pouco conhecidos e/ou invisibilizados, mesmo aqueles situados em praças ou avenidas de expressiva circularidade. O contrário da ativação identitária de viés afetivo é o estranhamento. Muitas vezes, quando se pergunta a um morador local quem é aquela pessoa que a estátua representa e ele/ela diz que não sabe quem é. Constata-se, portanto, um quadro indicativo de estranhamento, o que antagoniza com a ativação identitária assentada na dimensão afetiva.

O respeito à diversidade cultural e às especificidades socioculturais é altamente relevante na dimensão arquitetônica. Ao concentrarem suas pesquisas e estudos na comunidade quilombola Rio dos Macacos, na Região Metropolitana de Salvador, Almeida, Oliveira e Cordeiro (2023) destacaram que a cosmopercepção africana herdada pelas comunidades quilombolas possui outras referências de paradigmas na produção da casa e da arquitetura dos espaços em que vivem, contrapondo-se à fragmentação e à homogeneização dos espaços que, à semelhança do projeto arquitetônico moderno-colonial, desconsidera a diversidade. Concentrando suas análises no Recôncavo baiano, uma região na qual a população negra é altamente expressiva no conjunto demográfico, Velame, O'Dwyer e Silva (2023) questionam as políticas públicas de habitação homogeneizantes empregadas por órgãos estaduais e federais. Deve-se, portanto, considerar a diversidade cultural expressa em um conjunto de saberes e fazeres transgeracionais em diferentes contextos geográficos.

Em Salvador, uma importante capital brasileira com um expressivo percentual de negros/negras no conjunto da população, existe um monumento em homenagem a Nelson Mandela, grande líder ativista do século XX, que ajudou a derrubar o terrível apartheid na África do Sul. Questiona-se: quantas pessoas sabem onde fica esse monumento? É necessário investir no processo de educação cultural politizada, assentada no respeito à diversidade cultural e nas abordagens críticas, para que não apenas se aprenda onde se situam monumentos fortemente identitários e potentes do ponto de vista dos elementos afrodiaspóricos, como principalmente se reconheça quem são os sujeitos sociais homenageados nas praças públicas.

DIMENSÕES IMATERIAIS DO APAGAMENTO IDENTITÁRIO E DO COLONIALISMO DISCURSIVO

Ao acessar *sites* de alguns municípios⁷ do estado da Bahia, constata-se o uso “naturalizado” de expressões como “selvagem”, “desbravador”, “conquista”, (do território), “ocupação”, “povoamento” (supostamente iniciado com a chegada dos europeus). Esses “entulhos coloniais” constam, também, de documentos institucionais como planos diretores municipais, o que é um absurdo. Há casos nos quais se expressa textualmente

⁷ Chamei atenção para a natureza “colonialista” do conteúdo textual de alguns *sites* de municípios do estado da Bahia em algumas palestras realizadas em eventos acadêmicos. Dentre esses, destaco o I Encontro da Repectur: Pesquisa em Cultura, Turismo e Religiosidades, evento híbrido promovido pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Campus São Bernardo, em janeiro de 2025, na mesa redonda “Repectur em conexão: estudos empíricos em religiosidades populares” (Encontro da Repectur, 2025).

que o povoamento de um determinado município teria início com a chegada de uma determinada família tradicional branca, que teria “desbravado” ou “conquistado” aquela área. Trata-se de um discurso colonialista e claramente racista.

No caso da região amazônica, há manuais didáticos que ainda falam em “vazios demográficos”. Nesse caso, assim como no anterior, constata-se a total desconsideração do povoamento originário, o que se constitui em uma narrativa perversa, na medida em que se retoma a retórica colonialista da animalização/objetificação de coletivos sociais indígenas. Essa prática discursiva se assemelha à forma como o colonialismo europeu se referiu aos africanos, coisificados, animalizados.

O apagamento étnico ao longo da história do Brasil fez com que se desconsiderasse os sujeitos sociais que integram coletivos afrodiaspóricos na nominação de logradouros públicos, de edificações de elevada visibilidade no espaço urbano. Cita-se, em Salvador, a Avenida Milton Santos, que bordeja a Universidade Federal da Bahia (UFBA), que antes se chamava Avenida Adhemar de Barros (ex-governador de São Paulo). Milton Santos nasceu no interior da Bahia, em Brotas de Macaúbas, e se tornou um notável intelectual brasileiro, respeitado em diferentes países do mundo. Foi perseguido pela ditadura militar, que se iniciou em 1964, e por isso teve que se exilar e perdeu o cargo de professor na Universidade Federal da Bahia (UFBA); a homenagem com o nome desse grande intelectual negro na nominação da avenida onde se situa o principal acesso à UFBA, uma importante instituição acadêmica, é altamente simbólico.

Do ponto de vista dos equipamentos relevantes e hipervisíveis em espaços de grandes cidades, destaca-se o Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares, em Maceió, capital de Alagoas, a unidade da Federação em que está a Serra da Barriga. Nela, no passado, se localizava Quilombo dos Palmares, liderado por Zumbi, palco de resistência/ativismo quilombola fortemente simbólico. Essas homenagens a lideranças negras são relevantes, no entanto, no conjunto toponímico do território brasileiro, ainda escassas.

REFLEXÕES FINAIS

O racismo no Brasil se apresenta de diversas formas; uma delas é até o discurso mentiroso da sua não existência: o chamado mito da democracia racial. O não reconhecimento da existência de alguns coletivos

étnicos implica o não reconhecimento de seus direitos territoriais (demarcação de áreas indígenas ou titulação de áreas quilombolas). Como reconhecer direitos territoriais de quem não existe, do ponto de vista das composições demográficas formais? Como propor ações ou políticas públicas para coletivos sociais supostamente inexistentes (invisibilizados) no contexto de documentos institucionais? O desafio ativista é o reconhecimento para que sejam propostas ações efetivas para melhoria da qualidade de vida de indígenas e quilombolas.

Quais armadilhas que o não reconhecimento de composições étnicas podem se manifestar no contexto da elaboração de documentos institucionais, como planos diretores municipais? O apagamento étnico-identitário que pode resultar na não promoção de direitos territoriais e políticas públicas específicas para se atender a necessidades fundamentais, como o tratamento de problemas de saúde que afetam populações negras e indígenas.

No Brasil, se adotou e ainda se reforça a retórica da “miscigenação conveniente”, ao se falar que houve uma mistura de “raças” (palavra altamente questionável) e de povo. Tenta-se, assim, esvaziar o ativismo por demarcações de terras indígenas ou titulação de áreas quilombolas. Seriam considerados indígenas supostamente legítimos apenas alguns povos isolados na grande região amazônica. Na esteira do discurso do “pardismo” e da “caboclicização”, consta o desejo do não reconhecimento de direitos territoriais e o interesse na exploração predatória de terras ocupadas por povos originários.

Os povos originários e os quilombolas lutam pela preservação dos seus “mundos”, no sentido do recorte sociocultural “lugarizado/experimentado”, assentado na dimensão ontológica do território. Fazer a leitura de um território indígena ou quilombola apenas pela sua dimensão físico-espacial é um equívoco ou, então, trata-se de uma ação perversa de grandes grupos econômicos. Não é apenas um “pedaço de terra” ocupado por um conjunto demográfico; não é apenas uma base física, material, trata-se de uma densa e consistente relação assentada na dimensão simbólico-cultural. Não é apenas terra, é território.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gisa Maria G. de B.; OLIVEIRA, Luana F. de C.; CORDEIRO, Paula Regina de O. Quilombo dos Macacos: (re) existência na Região Metropolitana de Salvador. In: IVO, Any Brito Leal; VELAME, Fabio Macêdo (org.). *Arquiteturas dos quilombos da Bahia: território, natureza, tempo, cultura, etnicidade*. Salvador: Edufba, 2023. p. 119-153.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. O Brasil africano, os quilombos do agora e a governança racista do Estado: algumas referências espaciais. In: IVO, Any Brito Leal; VELAME, Fabio Macêdo (org.). *Arquiteturas dos quilombos da Bahia: território, natureza, tempo, cultura, etnicidade*. Salvador: Edufba, 2023. p. 25-59.
- CASTRO, Janio Roque Barros de. Questões etnoterritoriais na obra de Franz Fanon: releituras geográficas do livro “Os condenados da Terra”. In: COELHO NETO, Antônio; MUNIZ FILHO, Antônio; GOMES SOBRINHO, Lirandina. *Miradas territoriais: horizontes teórico-metodológicos*. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. p. 173-193.
- CASTRO, Janio Roque Barros de. *Território, abordagens culturais e questões ambientais*. [S. l.]: UEA, 31 jul. 2024. 1 vídeo (2h:39min). [Webinar]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xytBtdi5ggE>. Acesso em: 11 maio 2025.
- CLAVAL, Paulo. *A geografia cultural*. Tradução de Luís Fugazzola Pimenta e Margareth de Castro Afeche Pimenta. 4. ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2014.
- CLAVAL, Paul. O papel da nova geografia cultural na compreensão da ação humana. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. *Matrizes da geografia cultural*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 35-86.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Monumentos, política e espaço. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (org.). *Geografia: temas sobre cultura e espaço*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005. p. 9-42.
- ENCONTRO DA REPECTUR, 1., 2025, São Bernardo. *Anais [...]*. São Bernardo: UFMA, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/9G4qi7euhok>. Acesso em: 18 maio 2025.
- FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- FERNANDES, José Alberto Rio; TRIGAL, Lorenzo Lopéz; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). *Dicionário de geografia aplicada: terminologia da análise, do planejamento e da gestão do território*. Porto: Porto Editora, 2016.
- HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro Luiz et al. (org.). *A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 19-36.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- KI-ZERBO, Joseph. *Para quando a África?: entrevista com René Holenstein*. Tradução de Carlos Aboim de Brito. Rio de Janeiro: Pallas, 2009.
- MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Tradução: Marta Lança. 2. ed. Lisboa: Antígona, 2014. Disponível em: <https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2020/11/MBEMBE-Achille.-Cr%C3%ADtica-da-raz%C3%A3o-negra1.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.
- NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 3. ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.
- SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Saber popular, práxis territorial e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Singularidades: um manifesto a favor da ciência territorial popular feita na práxis descolonial e contra-hegemônica*. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

SILVA, Onildo Araújo da. Envolvimento solidário, participação social e políticas públicas. In: SANTOS, Edinusia Moreira Carneiro; COELHO NETO, Agripino Souza; SILVA, Ondilon Araujo (org.). *(Re)pensando as políticas públicas: o estado na interface entre participação social e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. p. 171-188.

VELAME, Fabio Macêdo; O'DWYER, André Lima; SILVA, Sônia, Mendes Reis Nascimento. Quilombo Salamina Putumuju: arquiteturas da resistência quilombola. In: IVO, Any Brito Leal; VELAME, Fabio Macêdo (org.). *Arquiteturas dos quilombos da Bahia: território, natureza, tempo, cultura, etnicidade*. Salvador: Edufba, 2023. p. 185-209.

Planejamento e rede urbana da Bahia: uma análise a partir da teoria dos dois circuitos

Ernesto Pereira Galindo*

Historicamente, a rede urbana baiana estruturou-se de forma concentrada na capital e em poucos polos intermediários, produzindo **descontinuidades territoriais** marcantes (vazios demográficos, longas distâncias entre centros regionais) e disparidades socioeconômicas internas. Nesse contexto, ganha relevância investigar não apenas *onde* os fluxos e funções urbanas se estabelecem, mas também *como* as distintas partes da economia urbana – formal/informal, moderna/tradicional – se manifestam em cada cidade e região. Em outras palavras, há uma **lacuna metodológica** e analítica na literatura e na prática de planejamento: incorporar a dimensão socioeconômica dual do espaço urbano aos estudos de rede urbana.

A **teoria dos dois circuitos da economia urbana**, desenvolvida por Milton Santos (2004), fornece um arcabouço conceitual para preencher essa lacuna. Santos propõe que, em países periféricos, a economia citadina se divide em um **circuito superior** – composto por atividades modernas, capitalizadas, integradas às lógicas globais – e um **circuito inferior** – formado por atividades tradicionais, de baixo capital e tecnologia, voltadas às camadas populares locais. Ambas as esferas coexistem no território, porém de forma desigual e com relações de subordinação: o circuito superior tende a concentrar poder econômico e apoio estatal, enquanto o inferior é marcado pela informalidade, baixa produtividade e, frequentemente, pela marginalização frente às políticas públicas. Apesar de sua importância explicativa para a realidade urbana brasileira (caracterizada historicamente por forte dualidade socioespacial), essa teoria tem sido pouco aplicada de forma empírica ou operacionalizada no planejamento urbano-regional (Sposito, 1999).

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Gestão Pública pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte (FAME-BH), graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador de carreira do IPEA há mais de 15 anos. Possui dezenas de pesquisas, representações, participações e publicações nas áreas de desenvolvimento agrário, urbano e regional no Brasil e no mundo, sendo citado por organismos internacionais, referências acadêmicas, decisões judiciais, imprensa e movimentos sociais. <https://orcid.org/0000-0002-6945-2385>. galindoarquiteto@gmail.com

O próprio Milton Santos, ao lançar *O espaço dividido*, em 1975, explicitou a limitação de sua obra no que tange à orientação prática: “Gostaria de ir mais longe no que diz respeito à planificação, mas, no decorrer da redação, isso me pareceu prematuro” (Santos, 2004, p. 11), declarou o autor, preferindo primeiro provocar um debate teórico e encorajar estudos empíricos que confirmassem ou reformulassem suas ideias. Porém, conforme observado por Sposito (1999, p. 49), até o final dos anos 1990 “não teve [...] conhecimento de nenhum outro estudo que procurasse debater/aplicar a teoria dos dois circuitos da economia urbana”. Ou seja, a teoria foi mais “esquecida do que debatida, mais abandonada que superada” (Sposito, 1999, p. 50) nesse período, não se consolidando uma metodologia clara para aplicá-la à leitura das redes de cidades. Essa constatação evidenciou uma lacuna a ser preenchida: como integrar os **dois circuitos** à análise da rede urbana e, principalmente, ao planejamento público?

É exatamente nessa convergência que se insere o presente capítulo. Pretende-se avançar na direção sugerida por Santos – de promover estudos empíricos a partir de seu arcabouço – ao aplicar a teoria dos dois circuitos na análise da rede urbana baiana, desenvolvendo um método que traduza os conceitos em variáveis e indicadores operacionais. Tal abordagem **dialoga com as referências clássicas** da geografia urbana brasileira sem descartá-las: parte-se do legado de estudos de rede urbana (IBGE/Regic, obras de Corrêa, Geiger etc.), porém incorporando as categorias socioeconômicas de Santos, Corrêa (1989), por exemplo, já alertava para a importância de estudar a rede urbana sob a ótica da divisão territorial do trabalho, dadas as transformações recentes e a expansão do número de centros no país. A Bahia, com sua rede em rápida mudança – novos polos emergentes (e.g. o oeste agroindustrial), enclaves produtivos e periferias estagnadas – constitui um caso oportuno para essa leitura renovada.

Assim, este capítulo estrutura-se para responder às seguintes questões: como a aplicação da teoria dos dois circuitos pode enriquecer a compreensão da rede urbana da Bahia? Quais aspectos metodológicos são necessários para operacionalizar os conceitos de Santos em dados empíricos? Que resultados emergem dessa análise e que implicações possuem para o planejamento territorial em âmbito estadual? Espera-se que, ao final, os achados forneçam subsídios para um **planejamento territorial mais consciente das disparidades internas** do espaço urbano e das dinâmicas heterogêneas que coexistem nas cidades, contribuindo para políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Estratégias para aplicação das teses de Milton Santos

A teoria dos dois circuitos carecia, até recentemente, de maior exploração metodológica nos estudos de rede urbana. Este trabalho busca suprir essa lacuna, delineando um **método de aplicação** que traduza os conceitos de Milton Santos em variáveis empíricas e procedimentos analíticos concretos. A estratégia fundamenta-se na premissa de que é possível, sim, operacionalizar a teoria utilizando os vastos dados hoje disponíveis – algo que o próprio Santos (2004, p. 11) vislumbrou como necessário, ao afirmar que sua “ambição” era encorajar estudos empíricos para confirmar ou não as ideias gerais da teoria, o que já indicava que uma melhor exploração da teoria dos dois circuitos poderia oferecer “um caminho metodológico de análise das redes urbanas”, pavimentando uma nova leitura das estruturas urbanas brasileiras. Inspirados por essa diretriz, estruturamos o método em etapas que combinam abordagem qualitativa (classificação de atividades segundo os circuitos) e quantitativa (análise estatística multivariada), com o intuito de revelar as implicações socioespaciais dos dois circuitos na rede urbana.

Dois princípios nortearam a construção metodológica: (a) **Correspondência teórico-empírica** – selecionar indicadores que capturem o máximo possível os conceitos de circuito superior e inferior, bem como outros fatores relevantes (centralidade, condições de vida); (b) **Neutralidade analítica** – evitar impor pressupostos deterministas, deixando que os dados revelem padrões (daí o uso de técnicas exploratórias, como a análise de componentes principais, e de critérios de classificação automática, como quebras naturais, em vez de cortes arbitrários). Seguindo Santos (2004), que enfatizou a necessidade de “proxies” para discernir o circuito inferior frente à limitação dos dados disponíveis, definimos medidas aproximativas para quantificar o peso de cada circuito em cada cidade. Além disso, consideramos a recomendação de Corrêa (1999) de não confundir forma com processo, o que significou cruzar distintas dimensões nos procedimentos: não apenas hierarquia urbana e tamanho populacional, mas também estrutura econômica e indicadores sociais, para assim relacionar os circuitos (processo) com a posição da cidade na rede (forma).

Fontes de dados e variáveis empíricas

O estudo baseia-se em uma ampla gama de fontes de dados secundários, reunindo informações demográficas, socioeconômicas e de infraestrutura urbana, principalmente referentes à década de 2010. As principais fontes utilizadas foram:

- **Censos e pesquisas do IBGE:** particularmente o **Censo Demográfico 2010**, edição que estava disponível na época da realização da pesquisa, que forneceu dados populacionais (população total urbana/rural), renda e indicadores educacionais; e dados da pesquisa Regic (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008, 2020, 2025) e de outras estatísticas urbanas do IBGE, que forneceram índices de centralidade e hierarquia (p. ex., o índice de gestão de 2014 e o índice de atratividade de 2014, que avaliam, respectivamente, a concentração de funções de gestão e a atração migratória/funcional de cada centro urbano). Além disso, utilizou-se a definição de **Arranjos Populacionais** do IBGE para considerar conjuntos de cidades contíguas ou conurbadas (casos de Itabuna/Ilhéus e Petrolina/Juazeiro), de modo que algumas análises contemplam esses arranjos como unidades integradas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015).
- **Bases de dados administrativas federais:** em especial, dados do **Ministério da Saúde (Datasus)** e do **Ministério da Educação**. Do Datasus (Brasil, 2025) extraiu-se, por exemplo, o indicador de **dependência de oferta externa de serviços básicos de saúde** – medido pelo percentual de atendimentos de atenção básica realizados fora do município de residência (2020). Esse indicador (*URB_DEP_SAU_BASICA_FORA*) revela se a cidade consegue atender sua população em serviços públicos básicos ou se os moradores precisam se deslocar para outro centro, sendo um *proxy* de **centralidade negativa** (quanto maior a porcentagem, menos autossuficiente é o município em saúde primária). Do sistema educacional, utilizou-se análoga medida para ensino fundamental inicial: o **percentual de crianças até os anos iniciais estudando fora do município** (Censo Escolar) (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025). Tais indicadores (educação e saúde básica) são cruciais para identificar cidades que *nem ao menos* atendem demandas locais elementares, caracterizando dependência extrema de centros maiores – uma marca de cidades no estrato inferior da rede.

- **Dados do Ministério da Economia/Trabalho:** especialmente o cadastro RAIS/Caged, para obter informações sobre **ocupações e emprego formal** (Brasil, 2025b). Contudo, dada a limitação desses registros em captar o setor informal, optou-se por complementar com dados censitários de ocupação (setor de atividade, posição na ocupação) para estimar a presença do circuito inferior. Aqui entra uma variável de destaque: **% de ocupação no circuito inferior (2010)**. Construiu-se essa variável, denominada *CIRC_CI_PART10* a partir do número de pessoas ocupadas em categorias típicas do circuito inferior. A seleção dessas categorias baseou-se em listagens fornecidas pelo próprio Santos (2004), em *O espaço dividido*, combinadas com classificações da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e do setor de emprego. Incluem, por exemplo: vendedores ambulantes, feirantes, catadores, pequenos artesãos, trabalhadores autônomos de baixa qualificação, microempreendedores individuais sem funcionários, empregados domésticos, produtores informais, entre outros. Com essas ocupações elencadas, calculou-se em cada município baiano o percentual dos trabalhadores totais inseridos nesse conjunto – obtendo-se assim a *proxy* do peso do circuito inferior. Vale ressaltar que essa medida, embora imperfeita, possibilita diferenciar cidades com forte economia informal/precária daquelas mais formalizadas. Na Bahia de 2010, por exemplo, cidades pequenas e pouco dinâmicas tendem a ter valores elevados de *CIRC_CI_PART10*, ao passo que Salvador e polos regionais apresentam percentuais menores (indicando maior proporção de empregos no circuito superior).
- **Indicadores socioeconômicos de renda e desigualdade:** do Censo 2010, obteve-se a **renda média per capita** (calculada a partir da renda domiciliar dos residentes, dividida pela população, em reais, de 2010) e índices de desigualdade como o **Índice de Gini**. A variável *SOC_REND_PER_CAP10* expressa a renda mensal média por pessoa; *SOC_GINI10* mede a concentração de renda (0 = perfeita igualdade, 1 = máxima desigualdade). Incluíram-se também as taxas de **pobreza** e **extrema pobreza** (percentual da população com renda abaixo da linha de pobreza e linha de extrema pobreza, respectivamente, segundo critérios oficiais de 2010). Essas variáveis – renda, pobreza, Gini – relacionam-se intrinsecamente à discussão dos circuitos: renda mais alta sugere maior presença de empregos qualificados e setores modernos (circuito superior), enquanto pobreza generalizada indica predomínio de atividades de baixo rendimento (circuito inferior); já a desigualdade elevada pode refletir a convivência de uma elite ligada ao circuito superior com uma massa trabalhadora no circuito inferior dentro da mesma cidade.

- **Indicadores de infraestrutura e densidade urbana:** utilizou-se a densidade demográfica urbana (*habitantes por km² de área urbanizada*, aproximada pelo dado de densidade urbana do Censo 2010) como indicador *proxy* da concentração urbana. Essa variável, *SOC_DENSID10_URB*, é relevante, pois Santos (2004) apontava que fatores como densidade populacional e renda influenciam a atratividade e centralidade de um lugar. De fato, cidades mais densas costumam ter economias de aglomeração que favorecem o circuito superior (mercados consumidores concentrados, oferta de serviços especializados), ao passo que cidades dispersas e rurais tendem a se sustentar em economias menos complexas. Além da densidade, incorporaram-se indicadores indiretos de infraestrutura, como a existência de agências bancárias, agências dos Correios e unidades de serviços públicos (CRAS, Defensoria, sede de comarca), obtidas de registros atualizados (até 2023). Tais variáveis foram codificadas de forma binária (presença/ausência) ou quantitativa (número de agências), refletindo *funções urbanas de nível superior*. Sua presença indica que a cidade exerce papel centralizador em certa medida (p. ex., ter agência do INSS ou vara judicial sugere que atende não só a própria população, mas possivelmente a circunvizinhança).
- **Indicadores de fluxos e centralidade funcional:** com vistas a captar a dimensão **relacional** da rede urbana (além das características internas de cada cidade), incluiu-se dados de fluxos de passageiros e usuários de serviços originados/recebidos. Por exemplo, o número de **passageiros de ônibus intermunicipais interestaduais recebidos** (dados da ANTT, 2022) e de **passageiros aéreos recebidos** (EPL, 2014) servem como métricas do alcance de influência de certos centros (Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2025). Salvador lidera amplamente em passageiros aéreos, enquanto cidades regionais podem destacar-se no movimento rodoviário. Adicionalmente, foram computadas medidas como o **saldo de migração pendular** – relação entre trabalhadores que entram e saem diariamente para trabalhar (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2025). Um valor acima de 1 indica cidade-polo que atrai mais trabalhadores do que perde (função de emprego), ao passo que abaixo de 1 sugere cidade-dormitório ou emissora de mão de obra. Esse indicador, *URB_DEPEND_INCOMP_ENTRA_SAI*, sinaliza a **responsabilidade territorial** do centro urbano na oferta de trabalho regional, conforme conceito de Bitoun (2006). Essa noção se refere ao papel que um território tem, por sua hierarquia urbana, no suprimento de necessidades de outro território a ele vinculado.

Em total, foram compiladas dezenas de variáveis. Para efeito de análise quantitativa, nem todas foram utilizadas conjuntamente (dadas as correlações e redundâncias). Optou-se por um conjunto representativo de 10 a 15 variáveis principais, equilibrando as dimensões: (1) porte demográfico (população); (2) condições socioeconômicas (renda, pobreza, Gini, desemprego); (3) participação do circuito inferior (ocupação CI%); (4) indicadores de centralidade urbana (presença de serviços e instituições, fluxos de passageiros etc.); (5) indicadores de provisão local de serviços básicos (dependência em saúde e educação). Por exemplo, vê-se que Salvador, em 2010, possuía *SOC_REND_PER_CAP* de R\$ 572,77 e densidade urbana de 40,68 hab/ha – valores muito superiores à média estadual –, ao mesmo tempo em que apresentava Gini de 0,61 e 34% da força de trabalho em ocupações de circuito inferior. Esses números já indicam a condição peculiar da capital: alta renda e concentração urbana (sinalizando robusto circuito superior), porém, ainda com desigualdade marcante e um terço dos trabalhadores na economia popular (circuito inferior), evidenciando a coexistência dos dois circuitos. Em contraste, um município como Jequié (cerca de 152 mil hab.) exibiu renda *per capita* bem menor (R\$ 473,92) e 42% dos ocupados no circuito inferior, reforçando seu perfil de economia interiorana menos integrada ao circuito superior. Casos como Luís Eduardo Magalhães – pequena cidade no Oeste baiano com altíssima renda *per capita* (R\$ 871,12, a maior do estado) e Gini 0,62 – também foram observados, sinalizando enclaves de riqueza agroindustrial com grande desigualdade e dependência de um setor especializado (discutiremos adiante).

Procedimentos analíticos

O método analítico foi estruturado em **quatro passos principais**, combinando técnicas descritivas e exploratórias, de forma a construir uma tipologia de cidades baianas informada pela teoria dos dois circuitos:

Passo 1: Classificação de atividades e identificação dos circuitos. Conforme descrito, inicialmente definiu-se quais atividades econômicas pertencem a cada circuito, com base em critérios teóricos (Santos, 2004) e práticos (disponibilidade de dados por categoria). Essa etapa exigiu o cruzamento de classificações (CNAE – atividades econômicas; CBO – ocupações) para criar agregações significativas. O resultado foi a variável *CIRC_CI_PART10*, porcentagem de trabalhadores no circuito inferior em cada cidade. Este indicador funciona como *proxy* síntese: valores altos apontam predomínio de empregos informais/baixa renda

(circuito inferior forte), valores baixos sugerem economia majoritariamente formal e estruturada (circuito superior predominante). Além disso, foram compiladas listas de atividades do circuito superior (indústrias modernas, bancos, grandes redes de varejo, instituições públicas de alto nível etc.) para verificação qualitativa por cidade – por exemplo, identificando se a cidade possui *campus* universitário, shopping center, hospital de alta complexidade, que são traços de circuito superior local. Essa inspeção qualitativa serviu para contextualizar os resultados numéricos e orientar interpretações.

Passo 2: Cálculo de métricas de centralidade e fluxos. Neste passo, tratou-se de quantificar a posição de cada cidade na rede urbana. Utilizamos tanto índices prontos (centralidade conforme IBGE em cultura, comércio e serviços, 2017; índice de gestão, 2014) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020) quanto métricas calculadas (razão de dependência de trabalhadores pendulares; percentuais de estudantes; e pacientes recebidos de fora etc.). O objetivo foi compor um *perfil interurbano* de cada município: se ele atrai pessoas para serviços educacionais (ex.: percentual de alunos de ensino médio de outras cidades), se retém sua população ou a “exporta” para centros maiores (ex.: % de atendimentos de saúde básica fora). Esses indicadores permitiram identificar nuances como cidades que funcionam como polos de serviços regionais x cidades altamente dependentes. Por exemplo, **Barreiras**, no Oeste apresentava mais de 38% dos atendimentos básicos de saúde de seus residentes realizados fora (2020), indicando fragilidade na provisão local, mesmo sendo um centro regional relativamente rico – um dado contraintuitivo que alerta para um possível *descompasso* entre sua pujança econômica (agronegócio) e o atendimento de necessidades básicas. Já **Irecê**, no Centro-Norte, tinha 0% de atendimentos básicos fora (ou seja, atende toda a sua demanda local) mas um altíssimo percentual de estudantes do ensino fundamental estudando fora (6% nos anos iniciais) – possivelmente refletindo que distritos rurais buscavam escolas na sede ou vice-versa. Essas “assinaturas” de fluxo compõem a dimensão de *responsabilidade territorial* (Bitoun, 2006) e centralidade efetiva de cada cidade, indo além do tamanho populacional.

Passo 3: Análise de Componentes Principais (ACP). Com os indicadores selecionados (socioeconômicos, circuitos, centralidade, fluxos), aplicou-se a técnica de ACP para reduzir a complexidade e identificar eixos subjacentes nos dados. A ACP gera componentes sintéticos que combinam variáveis correlacionadas, maximizando a variância explicada. Neste estudo, a ACP revelou quatro componentes principais explicando cerca de 60% da variância total. Em ordem decrescente de importância, os componentes poderiam ser

interpretados como: (1) um componente socioeconômico de desenvolvimento urbano (forte carga de renda *per capita* positiva e de pobreza negativa, ou seja, distingue cidades ricas/pobres); (2) um componente de tamanho e centralidade populacional (alta carga de população e de funções de gestão – essencialmente separa Salvador claramente das demais, dado seu porte, que por si só define um *cluster* único); (3) um componente de desigualdade e informalidade (carregado em Gini e % circuito inferior, por exemplo, indicando onde a dualidade interna é mais acentuada); e (4) um componente ligado a fluxos específicos (como dependência de exportações ou presença de atividades exportadoras, que acabou destacando as cidades enclave – veremos adiante). Essa interpretação é apoiada por resultados detalhados da ACP, onde se observa, por exemplo, que Salvador sobressai isoladamente em certos eixos (devido à sua escala), enquanto outra combinação de variáveis separa cidades do agronegócio exportador, como Luís Eduardo Magalhães (LEM) e Barreiras, das demais. A ACP, portanto, serviu para **agrupar cidades por semelhanças multivariadas** e evidenciar *trade-offs*: por exemplo, notou-se que renda e densidade correlacionam-se positivamente com centralidade, reforçando as teses de Christaller (1966) em parte¹, mas também que alta exportação correlaciona-se com menor melhoria social (confirmando a ideia de enclave).

Passo 4: Classificação e tipologia final das cidades. Com base nos *insights* da ACP e observando as distribuições das variáveis-chave, procedeu-se à construção de **tipologias de cidades**. Aqui, utilizamos métodos de classificação por *natural breaks* (quebras naturais de Jenks) para categorizar variáveis contínuas em faixas, evitando arbitrar limites artificiais. Foram identificados grupos de municípios com características semelhantes, aos quais se atribuíram denominações inspiradas tanto na literatura de Milton Santos quanto em estudos regionais contemporâneos. As categorias propostas incluem, por exemplo:

- **Metrópole nacional:** Salvador, caso único no estado, combinando alto circuito superior e grande circuito inferior, polo de comando multifuncional.

¹ Para maiores detalhes, ver Galindo (2024).

- **Centros regionais plenos:** cidades de médio porte com diversificação econômica e relativa capacidade de retenção de população (e.g., Feira de Santana, Vitória da Conquista), apresentando circuito superior e inferior robustos e certa complementaridade.
- **Centros regionais enclave:** cidades cuja economia é dominada por uma função exportadora e que exibem indicadores peculiares, como altíssima renda *per capita* acompanhada de baixa centralidade de serviços e alto Gini – p. ex., Luís Eduardo Magalhães (agronegócio de soja) encaixa-se aqui como “*cidade empresarial*”, no sentido de Santos (2004). Barreiras também flerta com essa categoria, embora possua mais centralidade que Luís Eduardo Magalhães.
- **Cidades médias/Intermediárias diversificadas:** municípios entre 100 e 200 mil hab. (Itabuna/Ilhéus, Juazeiro/Petrolina, Teixeira de Freitas) com economia mais variada, alguma indústria ou serviços regionais, que combinam indicadores medianos (moderada desigualdade, renda intermediária etc.).
- **Cidades dependentes simples:** centros menores (50-100 mil hab.) que não conseguem suprir necessidades básicas e dependem fortemente de polos maiores – caracterizadas por alta pobreza, alto percentual de atividades do circuito inferior, baixa presença de funções públicas de nível superior. Exemplos: Jequié, Serrinha, Jacobina, Senhor do Bonfim, entre outras, onde detectamos altos índices de pobreza e muitos moradores precisando sair para trabalho ou estudo.
- **Cidades locais e sub-regionais:** aqui se encaixam dezenas de municípios pequenos (10-50 mil hab.), não analisados individualmente no capítulo por brevidade, mas que compõem a base da pirâmide urbana. Muitos deles se destacam apenas por alguma especialização local (p. ex., Bom Jesus da Lapa como centro de romarias religiosas, Cruz das Almas, com universidade etc.), mas no geral têm baixo desempenho socioeconômico e servem aos mercados rurais próximos.

Essas tipologias derivam, em parte, dos conceitos de Santos (2004), devidamente adaptados. Por exemplo, “**cidade enclave**” é termo utilizado pelo autor para casos cuja dinâmica não irradia desenvolvimento (com baixa “responsabilidade territorial”) – tal qual identificamos em LEM, “**Cidade dependente**” se aproxima do que Santos (2004) chamava de cidades subordinadas ou de simples reprodução local, sem funções superiores e atreladas a centros maiores. Já o conceito de “**cidade média**”, no Brasil, vem sendo debatido por Corrêa (2017) e Sposito, Sposito e Sobarzo (2006), e aqui o reinterpretamos à luz dos dois circuitos: cidade média seria aquela capaz de articular internamente ambos os circuitos de forma relativamente equilibrada, oferecendo tanto empregos formais quanto oportunidades no circuito inferior menos precárias que nas pequenas cidades, e com alguma diversificação econômica. Feira de Santana poderia ser vista assim: um entreposto comercial tradicional (circuito inferior forte historicamente) que hoje abriga indústrias e universidades (circuito superior consolidado).

Por fim, para cada categoria de cidade, foram calculadas estatísticas médias dos indicadores, gerando um perfil síntese. Identificou-se, por exemplo, que as “**cidades enclave**” tinham em média renda *per capita* muito superior às demais categorias, porém um dos menores índices de centralidade de serviços e componentes principais negativos no eixo de desenvolvimento social, corroborando “o problema de absorção de renda” levantado por Santos (2004). Já as “**cidades dependentes**” apresentaram os maiores percentuais de circuito inferior e piores indicadores de pobreza, confirmando sua vulnerabilidade socioeconômica. Esses achados quantitativos embasam a análise crítica na seção seguinte.

Em resumo, a metodologia empreendida – fundamentada nos conceitos de Milton Santos e informada por autores correlatos – consistiu em traduzir a dualidade econômica em variáveis (% ocupação circuito inferior etc.), combiná-la com medidas clássicas de hierarquia urbana e condição de vida, e aplicar ferramentas estatísticas para extrair padrões e categorias significativas. A seguir, apresentamos os resultados da **análise da rede urbana da Bahia**, discutindo-os à luz dessa metodologia e da teoria subjacente.

ANÁLISE DA REDE URBANA DA BAHIA

Caracterização geral: hierarquia, polarização e fluxos regionais

A rede urbana baiana é fortemente polarizada por **Salvador**, que atua como metrópole primaz, concentrando grande parte das funções de comando político-administrativo, financeiro, educacional e cultural do estado. Conforme a Regic 2018 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020), Salvador é classificada como **metrópole nacional**, exercendo influência que extrapola os limites estaduais e alcança todo o Nordeste em certos aspectos (especialmente na área de saúde de alta complexidade e ensino superior especializado). A capital baiana lidera os fluxos de conexão tanto internos – atraindo migrantes de diversas regiões do estado, centralizando deslocamentos por serviços – quanto externos, servindo de *hub* para ligações aéreas e rodoviárias interestaduais. Essa primazia histórica resultou em um padrão marcadamente **monocêntrico**: Salvador (enquanto arranjo) detinha 24,9% da população estadual em 2010 e hoje detém 23,5% e parcela ainda maior do PIB estadual, configurando uma macrocefalia urbana. Ainda que tenha havido uma efetiva redução de população do arranjo de Salvador ela ocorreu num período de estabilização da população total do estado.

Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, e sobretudo nas últimas décadas, **centros urbanos intermediários** ganharam expressão, conformando sub-redes regionais dentro da Bahia. Pode-se identificar pelo menos três sub-regiões urbanas importantes: o **Nordeste baiano**, polarizado por Feira de Santana (a ~100 km de Salvador); o **Sul/Sudoeste**, com eixo Ilhéus–Itabuna no litoral sul e Vitória da Conquista no interior sudoeste; e o **Extremo Oeste**, onde Barreiras e Luís Eduardo Magalhães emergem como polos no coração do Cerrado agrícola. Além disso, há polos de influência **sub-regionais** em outras áreas: por exemplo, **Juazeiro/Petrolina**, no Vale do São Francisco (fazendo par com Petrolina, em Pernambuco, demonstrando que a rede urbana não respeita fronteiras estaduais), **Jacobina** e **Irecê** no Centro-Norte semiárido, **Porto Seguro/Teixeira de Freitas**, na costa do Extremo Sul, entre outros. Essas cidades médias exercem atração sobre municípios próximos, configurando regiões imediatas de influência (conforme a terminologia da Regic) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

A **hierarquia urbana** na Bahia, portanto, pode ser esquematizada em níveis aproximados: no topo, Salvador (metrópole); em um segundo nível, **centros regionais** (Feira de Santana, Conquista, Itabuna/Ilhéus, Barreiras, Petrolina/Juazeiro – estes últimos compondo um arranjo interestadual); num terceiro nível, **centros sub-regionais** como Jequié, Teixeira de Freitas, Porto Seguro, Paulo Afonso, entre vários outros na faixa de 50-150 mil habitantes; e na base, centenas de **centros locais** com menos de 50 mil habitantes. Essa estrutura hierárquica, porém, não é perfeitamente linear: há sobreposições e complementaridades. Por exemplo, **Itabuna e Ilhéus** juntas funcionam quase como uma dupla polaridade regional – Ilhéus tem porto, turismo histórico e influência política; Itabuna, interiorana, é forte no comércio e saúde – o que torna difícil atribuir a primazia isoladamente a uma delas, configurando um *bipolo*. Já **Petrolina-Juazeiro** é um caso singular de cidade-gêmea dividida por uma fronteira estadual: Petrolina (PE) assumiu muitas funções de maior porte (universidades, aeroporto) enquanto Juazeiro (BA) complementa com população e território, formando, na prática, um único aglomerado urbano *transboundary*. O planejamento precisa reconhecer tais *nós compostos*, visto que políticas setoriais que ignorem essas parcerias naturais podem fracassar (p. ex., duplicar esforços de investimento hospitalar onde as duas cidades poderiam compartilhar serviços de referência).

Em termos de **fluxos regionais**, alguns padrões se destacam na Bahia:

- **Fluxos migratórios e pendulares:** historicamente, verificou-se forte migração rural-urbana em direção a Salvador e, em menor escala, a Feira de Santana e outros polos industriais (Camaçari etc.). Mais recentemente, registra-se migração intrarregional para o Oeste (motivada pelo agronegócio – trabalhadores rurais e técnicos atraídos pela fronteira agrícola). Nos deslocamentos diários, cidades como Feira de Santana atuam como *hubs* regionais de trabalho – diversos municípios vizinhos (Amélia Rodrigues, Conceição do Jacuípe etc.) funcionam quase como cidades-dormitório, enviando contingentes de trabalhadores para Feira, refletido em um alto ingresso diário na cidade. Fenômeno semelhante ocorre em Conquista e Itabuna, ainda que em escala menor.
- **Fluxos de comércio e serviços:** as trocas comerciais internas giram em torno de polos regionais, com Salvador dominando bens de consumo duráveis e equipamentos especializados, enquanto produtos agropecuários ou minerais fluem das regiões produtoras (oeste agrícola, semiárido pecuarista, polo minerador de Caetitê/Brumado) para os mercados e portos. Feira de Santana tradicionalmente sedia a

maior feira livre do interior, sendo um entroncamento de mercadorias (daí seu epíteto “princesinha do sertão”), papel que retém até hoje como centro atacadista distribuidor para o Nordeste baiano. Em termos de serviços de saúde e educação, verifica-se uma **hierarquia escalonada**: serviços de alta complexidade (cirurgias especializadas, tratamentos oncológicos) concentram-se quase exclusivamente em Salvador (e alguns em hospitais regionais de Feira e Conquista), levando pacientes de todo o estado a se deslocarem – evidência disso é o indicador de *pacientes de alta complexidade recebidos de outras cidades*, em que Salvador lidera por larga margem. Já serviços de média complexidade foram regionalizados parcialmente (Feira, Conquista, Ilhéus têm hospitais gerais regionais), mas, mesmo assim, cidades menores dependem muito dos centros maiores para internações e especialidades. Em educação, Salvador e algumas cidades maiores concentram a maioria das vagas de ensino superior e técnico – por isso, há um êxodo de jovens do interior para esses centros, ou fluxos pendulares de estudantes em regiões onde há *campus* descentralizados (p. ex., estudantes de municípios vizinhos viajando a Juazeiro para a universidade).

- **Fluxos de transporte:** a malha viária e os trajetos de transporte público refletem claramente a polarização por Salvador: estradas radiais saem da capital (BR-324 ligando à Feira, BR-116 sudoeste à Conquista, BR-101 litoral passando perto de Ilhéus etc.), e o transporte intermunicipal de passageiros é organizado em linhas convergentes. Os dados de passageiros rodoviários interestaduais (Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2025) mostram que Salvador é o principal destino/origem, mas também evidenciam eixos secundários, como a rota Feira–Barreiras–Brasília e a rota Conquista–São Paulo (fruto da migração histórica para o Sudeste). O transporte aéreo é concentrado em Salvador (único aeroporto internacional do estado) e complementado por alguns aeroportos regionais em Conquista, Ilhéus e Porto Seguro – estes últimos mais voltados ao turismo. Isso reforça a primazia do litoral e do Recôncavo. Em contraste, certas áreas, como o Sertão Norte e o Médio São Francisco, têm acessibilidade limitada, revelando vazios na rede de fluxos, o que perpetua seu isolamento econômico.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a rede urbana baiana combina elementos de **macrocefalia** (forte dominação da capital) com uma progressiva formação de **policentrismo regional** (surgimento de polos em regiões afastadas, especialmente onde novas dinâmicas econômicas – turismo no Sul, agronegócio no Oeste – criaram centros autossuficientes em algumas funções). Todavia, esse policentrismo ainda é incompleto: muitos desses polos regionais carecem de certos serviços de alto nível, mantendo a dependência de Salvador

ou de fora do estado. Além disso, há fenômenos de *desarticulação interna*: regiões vizinhas que mantêm pouca relação econômica por estarem voltadas para fora. Um exemplo é o Vale do São Francisco (Juazeiro), que historicamente se integrou mais a Pernambuco do que ao restante da Bahia; ou o Extremo Sul (Teixeira de Freitas, Eunápolis) que se relaciona fortemente com o eixo Rio-Espírito Santo. Esses casos ilustram que a Bahia não é um território totalmente coeso internamente – suas sub-redes, por vezes, se conectam mais fortemente a polos externos (Brasília, São Paulo, Recife) do que com Salvador. Essa constatação é relevante: o *planejamento estadual* deve levar em conta não apenas a hierarquia interna, mas as **influências externas** e as subdivisões econômicas regionais.

Nos próximos subitens, interpretaremos quantitativamente esses padrões e então realizaremos a leitura crítica sob a ótica dos dois circuitos, mostrando como os circuitos superior e inferior se articulam no território baiano.

Leitura crítica da rede urbana via teoria dos dois circuitos: articulações territoriais na Bahia

A aplicação da teoria dos dois circuitos à rede urbana baiana revela dinâmicas territoriais peculiares, nas quais a **divisão superior/inferior** da economia se manifesta de forma diferenciada conforme a posição de cada cidade na hierarquia e seu contexto regional. Podemos sintetizar essa leitura crítica em alguns pontos principais:

- **Metrópole integrada e segregada:** Salvador, o nó máximo da rede, exemplifica a coexistência mais aguda dos circuitos. Por um lado, concentra praticamente todo o **circuito superior globalizado** do estado: sedes de empresas multinacionais, setor financeiro robusto, universidades federais, polos de tecnologia e infraestrutura moderna (porto, polo industrial de Aratu/Camaçari, na região metropolitana). Essa fatia da cidade conecta-se a fluxos externos – empresas em Salvador reportam-se a São Paulo ou ao exterior, universidades atraem professores de outros estados, turistas internacionais chegam via Salvador. Em termos de Santos (2004), a **integração vertical** de Salvador com níveis superiores (nacionais e globais) é intensa. Ao mesmo tempo, Salvador abriga uma enorme **economia informal e local** – vendedores ambulantes em cada semáforo, mercados públicos vibrantes, comunidades vivendo de pequenos negócios e serviços autônomos. Essa porção está integrada localmente e regionalmente: por

exemplo, ambulantes de Salvador vendem produtos baratos importados (fornecidos pelo atacado formal – elo entre circuitos), e muitos vêm do interior (migração de reserva de mão de obra inferior). O circuito inferior soteropolitano também tem laços com a região: pense nas **feiras de São Joaquim** ou da Sete Portas, abastecidas por pequenos produtores rurais do Recôncavo e que alimentam a população pobre da capital – uma teia que Santos (2004) qualificaria como a “rede local” do circuito inferior, com alcance limitado, mas fundamental para sobrevivência de muitos. Assim, Salvador materializa o *espaço dividido*: bairros nobres como Vitória, Pituba e Caminho das Árvores, epicentros do circuito superior (Shopping da Bahia, sedes bancárias, condomínios de elites), contrastam com vastas periferias (subúrbios, miolo central, invasões) onde predomina o circuito inferior (venda de serviços informais, economia de bicos). Essa proximidade física dos circuitos gera tensões sociais (desigualdade, violência) e requer políticas urbanas redistributivas (a exemplo de urbanização de favelas, inclusão produtiva). Do ângulo territorial, Salvador irradia modernidade para o interior (ex.: novas modas de consumo, uso de tecnologia) mas também *drena* recursos: a poupança popular do interior muitas vezes é gasta em Salvador (atração de consumidores interioranos aos hospitais, lojas e cursos da capital), o que Santos (2004, p. 371) chamaria de “**espoliação urbana**” – a cidade maior absorvendo a renda das menores sem um retorno equivalente. Por isso, apesar de sua forte nodalidade, a relação de Salvador com o interior pode ser ambivalente: ela presta serviços essenciais, mas também concentra renda e investimento público, podendo acentuar desigualdades regionais.

- **Centros regionais articuladores dos circuitos:** Feira de Santana e Vitória da Conquista, como principais polos do interior, desempenham uma função dupla: *traduzem* o circuito superior da capital ao contexto regional e simultaneamente *organizam* o circuito inferior regional. Em Feira, por exemplo, o **setor industrial e logístico** implantado (distrito industrial com fábricas de alimentos, centro de distribuição de varejistas) representa o circuito superior descentralizado – empregos formais, tecnologia, parte de cadeias nacionais. Ao redor dessas indústrias, prolifera um **circuito inferior complementar**: transporte alternativo trazendo trabalhadores das cidades-dormitórios vizinhas, vendedores ambulantes atendendo aos operários na porta das fábricas, pequenas pensões que hospedam migrantes operários. A cidade funciona como mediadora: recebe capital e bens de fora (via distribuidoras, atacado) e os redistribui ao interior (pequenos lojistas vêm comprar em Feira para revender em seus municípios). Assim, Feira densifica fluxos *horizontais, ou seja, relacionados a territórios de mesma hierarquia*, de circuito inferior

entre cidades menores e ela própria (ex.: atravessadores compram produtos agrícolas nos povoados para vender na feira livre da cidade). Conquista cumpre papel similar no Sudoeste: a presença de universidades e shopping center (circuito superior) atrai jovens e consumidores de fora, e por outro lado a cidade organiza a economia de subsistência regional através de sua feira e cooperativas (mercados de café, leite etc.). Essas cidades médias, portanto, exercem uma “**responsabilidade territorial**” considerável, provendo empregos e serviços para populações de um *hinterland* amplo. Elas conectam o camponês ou pequeno empreendedor do interior (circuito inferior local) a mercados maiores: o agricultor de mandioca em Valente-BA, por exemplo, vende parte da produção para atravessadores que a levam a Feira; ou o artesão do Sudoeste vende peças em Conquista que depois seguem para Salvador. Nesse sentido, esses centros regionais **articulam verticalmente e horizontalmente** os circuitos: verticalmente porque comportam atividades do circuito superior (embora em escala menor que Salvador, mas ainda assim bancos, órgãos regionais, fábricas) integradas para fora; horizontalmente porque coordenam a economia popular de sua área, integrando microrregiões. Em termos de Santos, elas mitigam parcialmente a invisibilidade do circuito inferior ao inseri-lo em redes mais amplas (p. ex., cooperativas agrícolas apoiadas por extensões universitárias em Conquista). Ainda assim, nas próprias cidades, a segregação interno-circuitos persiste – bairros centrais com shopping e clínicas x bairros periféricos autoconstruídos com comércio informal. Ao menos, pela escala menor, há maior permeabilidade: é comum em Conquista e Feira a classe média frequentar a feira livre e trabalhadores informais residirem relativamente próximos a áreas formais, havendo interações cotidianas talvez mais intensas que na metrópole.

- **Cidades “enclave” e impactos regionais:** o oeste baiano fornece um caso didático da tese de Santos (2004) sobre enclaves. **Luís Eduardo Magalhães (LEM)** emergiu rapidamente com a chegada de empresas de agronegócio (cerealistas, *trading*) e migrantes sulistas nos anos 2000. É praticamente um “**território tipo II**” de Santos (2004) – dominado por firmas voltadas para o exterior e decisões tomadas fora do local. Em 2010, LEM já exibia os traços de enclave urbano: altíssimo PIB e renda *per capita*, baixa pobreza local, mas menor centralidade urbana – não possuindo, por exemplo, hospital regional, grandes escolas ou diversificação de serviços. Muitas das necessidades da população local de LEM eram atendidas em Barreiras ou mesmo fora (o lazer de elites agrícolas se realiza em Goiânia ou São Paulo, por exemplo). O efeito disso para a rede urbana é que LEM pouco cumpre função de irradiar desenvolvimento para vizinhos: as cidades ao redor (como São Desidério ou Barreiras) não se integraram numa

malha de fornecimentos ao agronegócio – a maioria dos insumos e equipamentos vem de fora (Sul/Sudeste), caracterizando aquilo que Santos (2004, p. 363) dizia: “investimentos decididos de fora, tanto pior quanto menos depender das empresas do país”. O enclave cria uma economia paralela: por exemplo, grandes fazendas adquirem máquinas diretamente de fornecedores externos, sem gerar demanda a indústrias locais; exportam soja pelos portos de Aratu e de Ilhéus sem agregar valor localmente; empregam temporários migrantes (às vezes vindos de outros estados) que remetem parte da renda para suas famílias fora. Desse modo, a integração do enclave com o circuito inferior local é baixa – há um *gap*: enquanto Barreiras possuía desde antes um comércio local e setor de serviços para população regional, LEM não desenvolveu isso no mesmo grau. Assim, LEM ilustra como uma cidade pode quebrar a lógica evolutiva da participação do circuito inferior: normalmente se espera que, conforme uma cidade cresce, a diversidade de atividades (inclusive informais) cresça; em LEM, o circuito inferior permaneceu restrito (basicamente serviços básicos para atender trabalhadores, comércio varejista trivial), pois a maior parte das trocas econômicas relevantes ocorrem diretamente no circuito superior, desconectado do tecido local. Em Santos (2004), há a ideia de que enclaves aumentam população mas não o nível de vida relativo – no caso de LEM, até elevou-se a renda média e reduziu-se pobreza local, porém a *estrutura* de oferta de serviços públicos e bem-estar geral não acompanhou (moradia cara e déficit habitacional para trabalhadores, pouca oferta cultural etc., tornando-a uma cidade funcionalmente rica mas socialmente “pobre” em urbanidade).

Outros enclaves menores na Bahia: **polo minerador de Caetité/Brumado** (exportação de magnetita e urânio) com padrão similar – empresas extrativas ricas, mas trabalhadores mal pagos e pouco efeito multiplicador local; **Polo Petroquímico de Camaçari** (exportador), que apesar da proximidade de Salvador, criou entorno local (Dias D’Ávila etc.), sem grande dinamismo fora do complexo industrial; **porto de Ilhéus** (cacau no passado, hoje soja do Oeste), que conviveu por anos com a pobreza rural no Sul. O caso de **Porto Seguro** como enclave turístico: a economia gira em torno do turismo nacional/internacional (circuito superior de serviços), mas a renda se concentra em empresários e cadeias de fora (operadoras de turismo), enquanto muita mão de obra local fica em subempregos temporários – resultando num circuito inferior robusto (ambulantes, artesãos, guias informais) mas muitas vezes explorado e não apoiado (por muito tempo ambulantes foram reprimidos para “limpar” áreas turísticas). Isso ilustra o que afirma Santos (2004): o circuito superior (resorts, grandes hotéis) recebe apoio governamental,

que investe em promoção, enquanto o circuito inferior (p. ex., vendedores de coco na praia) é regulado ou limitado sob alegação de ordem e estética. Assim, Porto Seguro tem bolsões de riqueza e melhoria na infraestrutura urbana central, mas grande desigualdade e periferias pobres onde vivem trabalhadores informais do turismo. A cidade não chegou a alavancar desenvolvimento amplo no Extremo Sul; cidades no entorno (Santa Cruz Cabralia, Belmonte) continuam pobres, sendo satélites de fornecimento de mão de obra barata.

De fato, a análise reforça as palavras de Santos (2004, p. 364): “o circuito superior pode criar crescimento nesses países, mas não induz necessariamente desenvolvimento ao entorno”. O planejamento precisa reconhecer esses enclaves e **integrá-los**: por exemplo, exigindo contrapartidas de investimentos locais (um hospital pago por *royalties* da mineração, estradas vicinais para produtores locais se conectarem ao polo exportador, qualificação de mão de obra local para ocupar posições melhores nessas empresas). Até 2020, pouco disso foi efetivado no Oeste: a infraestrutura de conexão LEM-Barreiras melhorou (duplicação da BR-242), mas redesenhar a economia local para incluir pequenos produtores (ex.: fomentar cooperativas de agricultores familiares para abastecer parte do mercado de grãos ou da alimentação do agronegócio) seria fundamental.

- **Base da pirâmide: circuito inferior como sustentáculo das pequenas cidades.** A maioria das cidades baianas de pequeno porte (até 30-40 mil habitantes) sobrevive fundamentalmente de atividades do circuito inferior: comércio local de bens básicos, pequenas agroindústrias caseiras, função de entreposto de produtos agrícolas brutos e, principalmente, do **emprego público** local (prefeituras, escolas, saúde) que poderia ser visto como um circuito superior estatal presente em todo lugar. Em pequenas cidades, frequentemente, a maior fonte de renda é o funcionalismo público ou aposentadorias, que irrigam o circuito inferior via consumo local. Essas economias são vulneráveis: dependem de transferências governamentais (FPM etc.) e sofrem com a falta de diversificação. Assim, o circuito inferior nesses lugares é simultaneamente resultado da ausência do circuito superior privado (indústria, investimentos) e do circuito superior estatal, que aporta renda, mas não cria atividades produtivas permanentes. Um exemplo: cidades do semiárido que vivem em torno de 1-2 grandes feiras semanais, onde agricultores familiares vendem produtos, e o resto do tempo o comércio é moroso. Nessas feiras, troca-se produtos e circula um pouco de dinheiro – é o circuito inferior puro, funcionando como mercado de redistribuição da pobreza (os

pobres vendendo uns aos outros). Sem infundir capital novo (investimentos de empresas ou geração de excedentes exportáveis), essas economias não rompem o ciclo vicioso. Santos (2004) notou que o circuito inferior, apesar de não trazer por si desenvolvimento amplo, tem uma *faceta positiva*: proporciona ocupação para populações que de outra forma estariam completamente excluídas. Em muitas vilas, ser camelô, mototaxista ou feirante é o único meio de ganhar a vida – o circuito inferior é uma espécie de rede de segurança (informal) onde o formal não alcança. Entretanto, sem apoio ou integração, fica próximo da subsistência simples.

No interior baiano, há casos interessantes de **reinvenção local** do circuito inferior: algumas cidades investiram em arranjos produtivos locais – por exemplo, Rio de Contas e região, onde pequenas fábricas de polpa de frutas e chocolate artesanal surgiram combinando saberes locais (circuito inferior) com alguma tecnologia e acesso a mercados (tentativa de entrar no circuito superior). Quando tais iniciativas têm apoio (cooperativas com assistência técnica, microcrédito), podem elevar o padrão econômico local e reduzir a dependência do repasse público. Porém, ainda se carece de políticas robustas para replicar isso em larga escala.

- **Relações intercircuitos e a rede urbana:** a articulação entre os circuitos acontece de várias formas já mencionadas – via intermediários (atacadistas, transportadores que ligam produção do inferior a mercados superiores); via consumo cruzado (classes médias do interior consomem bens do circuito superior importados pela capital, enquanto elites urbanas consomem alguns serviços do inferior, como empregadas domésticas, construção informal). No território baiano, vemos isso claramente: *sistema de transporte alternativo* (vans, mototáxis) que conecta pequenas cidades a médias – esse sistema é do circuito inferior (informal), mas essencial para a mobilidade, sustentando fluxos que o circuito superior (empresas de ônibus regulares) não supre bem. Da mesma forma, o *comércio de usados* (roupas de “feira do rolo”, carros de segunda mão) integra circuitos: bens produzidos no circuito superior (indústria têxtil, automotiva) ganham “segunda vida” circulando nos mercados do inferior (bazares populares) – Santos (2004) inclusive cita o comércio de bens usados como típico do inferior nutrindo-se de descartes do superior. Em várias cidades baianas, a feira de usados (“mercado de peixes” em Conquista, “feira do rato” em Feira) é onde a população pobre acessa mercadorias baratas que originalmente vieram de fora.

Um ponto crítico é a **subordinação e dependência**: as cidades menores dependem das maiores não só funcionalmente, mas também financeiramente. Muita renda gerada localmente vaza para centros maiores na forma de consumo. Por exemplo, famílias rurais gastam parte de seu Bolsa-Família nas lojas da sede municipal (um pouco maior); os comerciantes locais economizam e compram estoques nos atacados de Feira ou Salvador; quem prospera um pouco tende a investir em imóveis nas capitais ou a enviar filhos para estudar lá, transferindo riqueza. Esse fluxo de recursos do interior para o centro é característico da relação centro-periferia (Roberto Lobato Côrrea fala em “drenagem” da renda para metrópoles). Santos (2004, p. 368) refere-se à “sucção da poupança popular” pelos mecanismos do mercado urbano – no interior, isso ocorre via crédito ao consumo (o pobre se endivida para comprar bens do circuito superior, como eletrodomésticos, e paga juros a bancos e lojas sediados nos centros maiores) e via efeito-demonstração: o bombardeio midiático (TV etc.) cria nos pobres o desejo de produtos modernos, levando-os a gastar ou se endividar, o que enriquece o circuito superior (fabricantes, varejistas nacionais). Por isso, Santos (2004, p. 70) argumenta que o **consumo** é o elemento diferenciador entre desenvolvidos e subdesenvolvidos – aqui, poucos têm acesso a todo tipo de produto, a maioria consome parcialmente produtos inferiores e imitações baratas. Na Bahia, observa-se forte esse fenômeno do *efeito-demonstração*: mesmo nas cidades pobres do Sertão, chega o celular de marca (muitas vezes via contrabando ou cópia chinesa vendida em camelô) e a população se esforça para ter símbolos da modernidade, mesmo que sacrificando necessidades básicas. Isso sustenta um circuito inferior comercial ativo (celulares usados, roupas falsificadas etc.) ao mesmo tempo que realimenta o superior (ao aspirar aos originais e renovar demanda).

Em conclusão dessa leitura crítica, podemos afirmar: a **articulação dos dois circuitos no território baiano é complexa e desigual**. As cidades maiores assumem papéis dominantes, concentrando atividades superiores e articulando os fluxos principais, mas também dependem de uma enorme base de atividades inferiores que sustentam a vida urbana diária. As cidades menores sobrevivem orbitando as maiores, e seu potencial de ascender socioeconomicamente esbarra na dominação estrutural (política, econômica) exercida pelos centros maiores e pelas forças extralocais (empresas de fora). Contudo, existem fissuras e oportunidades: exemplos de inclusão produtiva local, a força cultural das economias populares (feiras, eventos regionais) que poderia ser alavancada, e a capacidade de algumas cidades médias em reter população qualificando-se como polos regionais multifuncionais (Feira de Santana, Vitória da Conquista) – o que melhora a distribuição territorial de bem-estar.

Essa análise reforça o diagnóstico de Santos (2004) de que planejar o espaço requer enxergar essas dualidades. A Bahia mostra claramente que **planejamento estadual eficaz precisa lidar tanto com a dimensão hierárquico-funcional (quem polariza quem) quanto com a dimensão social-inclusiva (quem está sendo deixado para trás em cada lugar)**.

CONCLUSÃO

A investigação empreendida ao longo deste capítulo permite responder às questões-chave colocadas na introdução, confirmando a relevância e atualidade da teoria dos dois circuitos na compreensão da rede urbana baiana e apontando caminhos para um planejamento territorial mais equânime e eficaz. Possibilitou, fundamentalmente, explorar as implicações desses resultados para as políticas públicas, apontando caminhos para que o planejamento territorial promova convergência entre os circuitos – em vez de aprofundar a cisão – visando a um desenvolvimento mais equilibrado e justo.

Em síntese, constatou-se que a Bahia apresenta uma rede urbana marcadamente polarizada, na qual **hierarquia de centros e dualidade socioeconômica** se entrelaçam: a primazia de Salvador coexiste com profundas disparidades internas (tanto intraurbanas quanto interurbanas), e mesmo o processo de interiorização do desenvolvimento – com emergência de polos regionais – vem acompanhado de **persistentes clivagens** entre um circuito moderno/central e um circuito tradicional/periférico.

Do ponto de vista teórico, a aplicação de Santos (2004) enriqueceu a análise ao evidenciar que não basta classificar cidades por tamanho ou posição funcional – é indispensável discernir a *qualidade* de seu processo de urbanização. Em outras palavras, dois centros urbanos de mesmo porte podem oferecer níveis de vida muito distintos à sua população conforme a proporção relativa de atividades do circuito superior e inferior em sua economia. Essa percepção permitiu, por exemplo, compreender por que enclaves econômicos como Luís Eduardo Magalhães, apesar de elevados indicadores de renda, não se traduzem em bem-estar amplo, ou por que cidades médias como Conquista e Feira, ao diversificarem sua base econômica, conseguiram reduzir a pobreza mais do que cidades dependentes de uma única função. **Retomando as perguntas-chave:** verificamos que a teoria dos dois circuitos oferece um arcabouço metodológico potente para reler redes urbanas – ela ajudou a operacionalizar indicadores de informalidade e exclusão que usualmente ficam fora de análises

tradicionais, preenchendo uma lacuna metodológica apontada por autores como Sposito. Além disso, suas categorias permitiram identificar fenômenos (enclave, cidade dependente, marginalidade do circuito inferior) que requerem intervenções específicas de planejamento.

Concluimos enfatizando que **planejar o território sob a ótica dos dois circuitos significa planejar para a inclusão e para a sustentabilidade social**. Significa ir além de mapear fluxos de capitais e pessoas, incluindo no diagnóstico e nas ações aqueles sujeitos e atividades muitas vezes invisíveis nas estatísticas oficiais, mas que constituem o sustentáculo da vida de milhões. Ao trazer para o primeiro plano variáveis como renda dos pobres, emprego informal, acesso local a serviços, a presente análise fornece aos gestores públicos um retrato mais fiel da realidade e, principalmente, evidencia onde e como intervir. A teoria de Santos (2004) mostrou-se não um fim em si, mas uma *ferramenta viva* – capaz de evoluir incorporando novas facetas (como as mudanças tecnológicas recentes) e de orientar formulações de políticas inovadoras.

Em suma, retomamos os trabalhos de Milton Santos para reafirmar que o espaço, em sua organização desigual, pode e deve ser transformado por meio da ação planejada, orientada por valores de justiça social. A rede urbana da Bahia, com sua rica diversidade e desafios, oferece um campo fértil para aplicação dessas ideias. Se este estudo contribuir para iluminar caminhos de transformação – inspirando gestores a olhar para além dos grandes projetos e a valorizar as potencialidades do povo em cada canto do território –, terá cumprido seu propósito.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (Brasil). *Regular rodoviário 2022*. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/transportepassageirosregular/dados-operacionais-do-regular/regular-rodoviario>. Acesso em: 2 maio 2025.

BITOUN, Jan (org.). *Metropolização e interiorização: uma nova geografia socioeconômica do Brasil?*. Recife: Editora UFPE, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. DATASUS. *Tabnet*. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 2 maio 2025a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação anual de informações sociais: RAIS*. Disponível em: <https://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>. Acesso em: 2 maio 2025b.

CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Tradução: Carlisle W. Baskin. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966. 230 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A rede urbana*. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Cidades médias e rede urbana. In: SILVA, William Ribeiro da; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 29-38.

GALINDO, Ernesto Pereira. *Os dois circuitos da economia urbana: uma aplicação à interpretação da rede urbana da Bahia*. 2024. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93202.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Downloads: estatísticas*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados/. Acesso em: 2 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). *Censo escolar: resultados*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SPOSITO, Eliseu Savério. A teoria dos dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos: seu esquecimento ou sua superação? *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, v. 1, n. 21, p. 43-52, 1999.

SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar (org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste: PRDNE 2020-2023*. Recife: Sudene, 2020. (Relatório técnico).

Isto e aquilo: planejamento e cidadania em paralaxe

Lara Sousa Matos*

Um poema famoso de Cecília Meireles (1990) traz a disjuntiva daquilo que só pode ser alternativamente: ou isto ou aquilo. Ou bem se sobe aos ares, ou bem se fica no chão. Embora, em muitos momentos da vida seja de fato necessário escolher – e Andrade (2002, p. 1240) já ensinou que cada um opta “conforme seu capricho, sua ilusão, sua miopia” –, a ideia aqui é propor uma abordagem que não inclua excluindo nem uma coisa nem outra. Será preciso tratar alguns conceitos, somando-os; por essa razão, o título altera a expressão original, utilizando-se da conjunção e como partícula aditiva. É a interrelação de complexidades que nos revela possibilidades de atuação, é isto e aquilo.

A perspectiva de reunião e não de clivagem remonta diretamente a Oliveira (2003), quando expõe sua *Crítica da razão dualista*. Detalha o autor que, pela mão do Estado, as relações entre a agricultura, com seu “padrão primitivo”, e a indústria, com sua produtividade crescendo de forma acelerada, estavam integradas dialeticamente; ambas desempenham funções vitais para consolidação, o fortalecimento e a expansão do sistema. Oliveira (2003, p. 47) afirma: “Nessa combinação é que está a raiz da tendência à concentração da renda na economia brasileira.” Mais adiante, de forma enfática, descarta a utilização da ideia de setores “atrasados” e “modernos” em nossa economia. A originalidade, após 1930, consistiria em que:

[...] a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global. [...] *Nas condições concretas descritas, o sistema caminhou inexoravelmente para uma concentração da renda, da propriedade e do poder*, em que as próprias medidas de intenção corretiva ou redistributivista – como querem alguns – transformaram-se no pesadelo prometeico da recriação ampliada das tendências que se queria corrigir (Oliveira, 2003, p. 60).

Nesse percurso histórico, o moderno – representado pela produção urbano-industrial – alimentou-se das relações econômicas e sociais existentes – das exportações de bens primários e da economia de subsistência, aproveitando-se, como acima mencionado, de “benfeitorias como *acumulação primitiva*” (Oliveira, 2003,

* Doutora e mestra em Administração e graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), lotada na Secretaria de Planejamento (Seplan). <https://orcid.org/0000-0003-2596-3017>. lara.matos@seplan.ba.gov.br

p. 129). As atividades produtivas atrasadas, portanto, constituem elementos fundantes de nosso “transformismo”: “forma de modernização conservadora, ou de uma revolução produtiva sem revolução burguesa” (Oliveira, 2003, p. 131); são mesmo necessárias à expansão capitalista. Não há, pois, um território do atraso e outro do moderno, nem tampouco um terceiro território neutro onde um dos dois setores oponentes possa vencer a disputa econômica (e ideológica, claro). Ou o atraso ou o moderno, “é preciso superar o atraso, optar pelo moderno” (Oliveira, 2003, p. 131), e assertivas do gênero não são cabíveis. O atraso não fica “para trás” porque o espaço é um só, e a coexistência do atraso com o moderno conforma o antagonismo estrutural da formação socioespacial brasileira.

A expressão “pela mão do Estado” apresenta os termos seguintes: planejamento e cidadania. O planejamento é um método que sistematiza, disciplina e conduz a ação do Estado em uma determinada direção. Mais que uma técnica administrativa, não deve ser reduzido aos seus instrumentos – esses são semblantes. Planejar envolve processo político de contendas por padrões de intervenção e se perfaz no discurso proferido pelas autoridades constituídas, mesmo que possa ser ditado pelas classes dominantes. Em uma versão relativamente recente, surge observando preceitos democráticos, pugnando, em todos os seus tempos e movimentos, pela famosíssima participação popular. No Brasil, leva-se adiante a máxima estabelecida no parágrafo único, artigo 1º, da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1990). Ainda de acordo com a Carta Magna, são instrumentos do planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Têm-se ainda os Planos Estratégicos, Setoriais e uma série de estudos (Brasil, 1990). Tudo para dizer o conceito: via planejamento, organizam-se as intenções e os gestos. Se o planejamento conseguirá exprimir as expectativas do povo, ou ao menos suas demandas, e se isso significará propósito real de execução, são indagações a serem repetidas a cada novo ciclo, em cada circunstância concreta.

Não se deve esquecer que o planejamento, como condutor de destinos, compõe a grande política. Gramsci (2024b, p. 21-22), desvenda:

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em decorrência de lutas pela predominância entre diversas frações de uma

mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política.

A cidadania, em si, é um conjunto que congrega um número amplo de conceitos. Pode ser classicamente definida como a garantia e fruição de três esferas de direitos: os civis, os políticos e os sociais (Marshall, 1996). Os direitos civis podem ser entendidos como liberdades individuais postas frente ao Estado, impondo limites à ação da autoridade estatal, indicando, assim, um *não fazer*; ou exigindo do ente público providências efetivas, indicando um fazer protetivo diante de populações vítimas de violências. São direitos civis o direito à vida, à propriedade e à igualdade perante a lei, dentre outros. Os direitos políticos referem-se “à participação do cidadão no governo da sociedade” (Carvalho, 2004, p. 9), e envolvem a possibilidade de organização política, de votar e ser votado, de participar de instâncias decisórias como conferências e conselhos, de acompanhar a execução das políticas públicas, das atividades jurisdicionais e legislativas, incluindo prestação de contas. Os direitos sociais pretendem garantir a participação dos cidadãos na riqueza socialmente produzida. São constituídos pelo direito à educação, saúde, previdência, trabalho e dependem de uma ação efetiva por parte da administração pública. Conforme descreve Carvalho (2004, p. 10), “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”. Os direitos que compõem a cidadania são *meios* e *fins* e exercem influências recíprocas.

Para ilustrar a tensa relação que se estabelece entre o planejamento e a cidadania, um e outro, duas frases servirão de esteio para o desenvolvimento da reflexão que se segue. Considerando que o planejamento vocaliza interesses e que estamos sob o jugo hegemônico do sistema capitalista, a frase de Paul Baran (1963 *apud* Oliveira, 1977, p. 25), proferida em conferência realizada na Sudene, é a primeira força: “O capitalismo planeja o planejamento”. Não há reparos a fazer. Adicionada a essa visão, Santos (2002, p. 64) anuncia que “a cidadania plena é um dique contra o capital pleno”: a cidadania também é potência em atuação. Essas grandezas, planejamento e cidadania, convivem, interagem, se sobrepõem, entram em querela. Não são forças iguais, nem estão submetidas a uma ordem causal; são partes dialeticamente articuladas em um todo complexo. Tentar compreender essa intrincada mistura é o objetivo que perseguimos. Não são ofertadas contribuições bem delimitadas – como tijolos em uma construção; antes, é uma leitura compartilhada de fluxos e contra-fluxos, mais um jeito de misturar e dar consistência à argamassa.

Planejamento e cidadania são vistos em paralaxe, ou seja, a partir do pensamento da diferença. A antinomia não quer dizer que o planejamento é uma posição determinada oposta à cidadania, como outra posição, e sim que há uma lacuna estrutural entre as duas posições – não se pretende fundir as diferenças em uma nova unidade dos contrários, nem defender isso ou aquilo. A paralaxe é essa diferença: o deslocamento aparente de um objeto (mudança de sua posição em relação ao fundo), causado pela mudança de ponto de observação, que permite nova linha de visão (Žižek, 2008, p. 32). O objeto muda conforme mude a posição do observador, o que traz novos detalhes. Planejamento e cidadania, isto e aquilo, estão separados e associados; nas voltas que a vida dá, a evidência paralática será ora de um, ora da outra.

Para entendermos um pouco melhor essa conexão, adotamos a ótica dialética, explicada no segundo item e presente nos demais; tratamos do Estado, posto que voz institucional do planejamento e da cidadania, no item seguinte; no quarto item, o planejamento é descrito como processo mistificador; no próximo, a cidadania é apresentada como prática; e, por fim, concluímos como tentativa de futuro, o que é bom.

FRAGMENTAÇÃO E TOTALIDADE

O todo sem a parte não é todo,
A parte sem o todo não é parte,
Mas se a parte o faz todo, sendo parte,
Não se diga, que é parte, sendo todo. [...]
Em qualquer parte, sempre fica o todo.
(Matos, 1990, p. 307).

As partes que constituem o todo permanecem em estado de tensão constitutiva. Por essência e por existência factual, são centros propulsores de forças que, atuando em oposição, como contrários, põem em marcha os acontecimentos. O todo, diga-se desde já para aqueles que pretendem simplificar o complexo, é conjunto de não todos; dimensão multiforme que abarca uma série de subsistemas totais em si mesmos. Eis a chave interpretativa para a leitura dessa complexidade: a dialética, que fundamenta a análise crítica da realidade, como real concreto num dado contexto socioespacial, para a qual a contradição não é, de modo algum, um obstáculo ao pensamento; antes, é uma condição dinamizadora de momentos, singularidades, fragmentos e frações, que, reunidos via mediações as mais diversas, configuram uma totalidade.

É possível vislumbrar que a tríade essencial para a compreensão dialética dos fenômenos sociais e suas interconexões é composta pelos conceitos de *totalidade*, *contradição* e *mediação*. A começar pelo papel fundante do todo, ressalta-se que sua apreensão implica a adoção de uma postura desconfiada e investigativa – em uma palavra: crítica – frente às manifestações reflexas de processos parciais e ao seu entrelaçamento mecanicista, sob os ditames de uma lógica formal baseada em uma linear relação de causa e efeito. Não é tão simples assim, afinal, nem tudo que reluz é ouro – os fenômenos, todos eles, são muitas vezes mais sutis e densos do que parecem à primeira vista; não costumam expor suas confidências sem cerimônia.

Aplicando à análise da totalidade a dinâmica do movimento dialético das contradições, vamos ao outro ponto. Se a validação mecânica e acrítica das manifestações particulares é um problema, a radicalização do todo não foge a essa adjetivação. Considerar o todo não significa abandonar as partes. Dito de outro modo, prestar atenção à totalidade não deve fazer com que os conteúdos materiais da realidade, com seus fluxos rizomáticos, sejam invisibilizados; são esses os substratos que delineiam as partes e conferem substância ao todo. Uma postura que despreze elementos particulares forja o conceito de todo em um molde abstrato e, neste caso, “o pensamento é compulsoriamente conduzido à esfera da metafísica” (Kofler, 2010, p. 56). O todo só é todo porque congrega as simultâneas verdades, mais ou menos secretas, das partes.

Estamos, portanto, diante de um duo dialético: totalidade e fragmentação, isto e aquilo. A parte está circunscrita no todo que, por sua vez, vislumbra seus horizontes a partir do caso concreto em análise. Isso faz com que os limites, longe de serem balizas fixas, possam deslocar-se para mais perto ou ainda mais longe, a depender da questão abordada. Uma relação aponta para uma totalidade; essa mesma totalidade pode ser considerada fragmento a ser abarcado por outra totalidade ampliada¹, incluindo outras facetas, outras partes, como um colorido caleidoscópio em movimento contínuo. Assim, cada parte é um todo e o todo em parte. Por conseguinte, não se pode esquecer: a conexão dialeticamente vívida entre os recortes, que promove a junção de totalidades subordinadas em outras mais gerais; e a importante assimilação de que, *em qualquer parte, sempre fica o todo*, ou seja, as contradições do todo estão em toda parte.

¹ Esse modo de pensar, embora não tenha sido explicitamente referenciado, está presente na metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 (Bahia, 2024), quando as secretarias e órgãos estatais foram convidados a construir uma matriz estratégica que se inicia com a definição do *macroproblema* – uma totalidade – e segue até os *problemas* – totalidades subordinadas.

Interessante perceber que a fragmentação está associada a uma certa tendência do entendimento humano a parcializar, dividir e isolar os processos – físicos, químicos, biológicos, sociais – a fim de examiná-los, categorizá-los, manipulá-los sob o jugo do domínio da razão – essa também compreendida a partir de um viés instrumental. No entanto, o mesmo entendimento, girando em outra direção, é capaz de identificar a conexão entre expressões singulares das partes, unificando-as. A esse respeito, Kofler (2010, p. 84) nos diz que “na linguagem dialética, podemos dizer que o entendimento opera, simultaneamente, de modo mediato e mediador”. A divisão da unidade dos processos é imprescindível para a realização de tarefas elementares, que exigem ações e decisões imediatas. Operam o saber fazer frente ao presente momentâneo. Seria deveras complicado praticar atos relativamente simples se estivéssemos submersos indefinidamente no oceano de complexidade do todo – difícil se movimentar carregado de intrincamentos. Por seu turno, a excessiva repartição, com exuberantes explicações de parcialidades, torna inacessível à compreensão a unidade essencial da totalidade, com seus fenômenos dinâmicos que se formam e conformam mutuamente. É preciso traçar um roteiro para o pensamento, de modo que sejam identificadas as coordenadas geográficas, sem perder de vista o globo, percorrido por um sem-número de paralelos e meridianos; que permita entender a centelha do complexo no momento simples e a constelação de diversos no todo quase infinito.

Na esteira da fragmentação, é preciso ressaltar o conceito de *fato*. Esse termo condensa a ilusão de apreender um acontecimento “como isolado e descritível com ‘exatidão’ (o que ocorreu primeiro na ciência natural desde os séculos XVI e XVII, depois na filosofia desde os séculos XVII e XVIII e, a partir do século XIX, em máximo grau, na ciência histórica)” (Kofler, 2010, p. 89). A certeza do faticamente dado imprime aparente segurança às construções epistemológicas, conferindo-lhes traços límpidos. Só que a vida é real e de viés, e a dúvida surge, questionando se as singularidades episódicas são, de fato (para não perder o trocadilho), instâncias em si ou estão interrelacionadas em sua gênese; e se a abordagem descritiva da ciência dos fatos é capaz de alcançar os seus sentidos últimos. A partir da dúvida, o pensamento dialético examina-os sem se deixar seduzir pela verdade débil de sua aparência, mantendo acesa a chama da desconfiança investigativa e favorecendo a interpretação segundo a qual as ocorrências são “momentos de uma totalidade articulada na plenitude da sua riqueza e mediada dialeticamente” (Kofler, 2010, p. 107).

Para exemplificar a interação complexa entre a parte e o todo, Kofler (2010) explica que Marx utilizou a mercadoria, ressaltando sua contraditoriedade dialética interna, como um momento da relação total da sociedade

capitalista. No Livro III de *O Capital*, Marx (1949 *apud* Kofler, 2010, p. 62) escreve: “além do mais, já na mercadoria, e mais ainda na mercadoria como produto do capital, estão contidas a reificação das determinações sociais da produção e a subjetivação das bases materiais da produção, que caracterizam o modo de produção capitalista, como um todo”. Reificação e subjetivação são os polos que se opõem e voltam a se reunir como unidade na mercadoria, trazendo, nesse movimento, os traços essenciais do processo total. Conclui Kofler (2010, p. 61) que “a demonstração de que a mercadoria é apenas a expressão reificada de um processo social vivo e complexo, uma célula na qual se reflete o todo, é uma das melhores conquistas da dialética marxista”.

Com esse exemplo, aportamos na relação entre economia e ideologia, estrutura e superestrutura, e podemos dar ênfase ao aspecto da *contradição*. Estamos em um território dialético, portanto conturbado, polifônico, onde não cabe a mera superposição instrumental, logicamente estreita e restrita, entre os termos da equação ou narrativa que buscam descrever a totalidade social. É preciso considerar o isto dos fenômenos, o aquilo do todo, e perceber que a interação dialética que estabelecem é tensa, é contraditória. Ainda: é preciso ter em mente que o isto e o aquilo não são peças herméticas em interação; são, isso sim, a um só tempo, reflexos e condições de existência um do outro – só que no pleno exercício da oposição praticante. Diz Kofler (2010, p. 50): “a contradição viva dos momentos permanece como a força dinamizadora do movimento do todo; ao mesmo tempo, esse movimento é o fundamento da determinação a partir da qual surgem os momentos e por meio do qual eles se deixam reconhecer em sua essência”. Se não fosse dessa maneira, como se daria o movimento não uniforme e variável? A contradição é energia, é dinâmica, é força que nunca cessa. Quando algo tenta se impor, com quaisquer níveis de êxito, gera o seu contrário articulado, produzindo a unidade da luta dos opostos. Entre planejamento e cidadania, é uma antonímia entre totalidades subordinadas – reunidas na totalidade da formação socioespacial – que se verifica: o conflito entre o capital que planeja o planejamento e os direitos civis, políticos e sociais que se firmam como resistência.

Partindo da *totalidade*, passando pela *contradição*, é chegada a hora de atentar para a liga desses tempos e movimentos: a *mediação*. As mediações se fazem notar em todos os campos da atividade humana, pois a vida é regida pela dimensão simbólica – cultura e linguagem, para dizer pouco – que cria mecanismos para organizar e imprimir algum sentido à existência. Os atos da vida social, com encontros e desencontros intersubjetivos, e mesmo aqueles praticados na mais recôndita intimidade do ser, são trespassados por meios, imersos na tessitura de sistemas que justificam, indicam, prescrevem, elaboram cosmovisões que pretendem equilibrar o

nosso ser e o estar no mundo. A apreensão direta do real é impossível; a cada nomeação, se deixa de fora algo da própria coisa nomeada, posto que a representação da coisa não é a coisa em si mesma – como um manto que recobre, toma a forma, mas nunca se transmuta na substancialidade do ente representado. Aproximações sucessivas e intermináveis, mediadas, tentam chegar até a verdade, a essência, a essas concepções fundadas em certezas apaziguadoras – contudo, como o horizonte, elas se afastam quando parecemos nos avizinhar.

As mediações, como um plexo por onde transitam as potencialidades conflitivas, são dialeticamente encaidadas e não necessariamente subordinadas. Por isso, a associação entre o todo e as partes, entre os contrários, entre infra e superestrutura, não é simplista, formal ou direta. As mediações elaboram, criam, reduzem ou ampliam espaços: por mais que o capital planeje o planejamento, são elas que dispõem os fatores reais de poder em disputa e colocam a cidadania no jogo. Nunca de forma neutra ou pacífica, certamente – a contradição é o moto contínuo que faz rodar o mundo, a roda-gigante, o moinho e o pião.

Nesse ponto de possibilidades, Mészáros (2013, p. 62), dando enfoque à noção marxiana de economia, afirma que “se a economia é o ‘determinante último’, também é um ‘determinante determinado’: não existe fora do complexo sempre concreto e historicamente mutável das mediações concretas”. Não há, pois, que pleitear primazia plena ou sem restrições. Prossegue o filósofo húngaro argumentando que, se a investigação mirar aspectos mais gerais, partindo de uma atividade humana ou de uma sociedade em particular, deve-se ponderar que “não podemos apreender o ‘específico’ sem identificar suas interconexões multiformes com um dado sistema de mediações complexas” (Mészáros, 2013, p. 62). Não podemos apreender o planejamento nem tampouco a cidadania sem nos interessar pelas “mediações complexas” a reger esses compassos, com seus ritmos, pulsações e andamentos; o Estado, nessa ocasião, é a orquestra privilegiada.

AS REPRESENTAÇÕES DA REPRESENTAÇÃO

Para tratar de Estado, a partir de um recorte temporal próximo e sob a égide da teoria materialista, é relevante precisar de imediato o ponto de partida gramsciano: a política (Gramsci, 2024a). Exercendo função metodológica análoga à mercadoria em *O Capital*, de Marx (2013) – momento síntese no qual se fundem e se deixam entrever aspectos da totalidade –, a política é a matéria-prima, o ponto de partida para a crítica histórico-política, assumindo um caráter de *práxis* que supera a mera recepção passiva ou a manipulação de

dados imediatos e se orienta conscientemente para integralidade das relações subjetivas e objetivas. A política, para o autor sardo, deve ser socializada e, em consequência, adensar potencialidades, tornando-se capaz de promover um “recoo (tendencial) das barreiras econômicas”, tornando os processos sociais, cada vez mais, “determinados pela teleologia (pela vontade coletiva organizada)” e menos assujeitados pela “causalidade automática e espontânea da economia” (Coutinho, 1981, p. 76).

Esse respiro benfazejo trazido por Gramsci (2024a, p. 252) cerze o conceito de “bloco histórico”, asseverando que o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é reflexo do conjunto das relações sociais de produção; e destacando a “[...] necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real)”. Para se alcançar o entendimento de uma dada formação socioespacial, é exatamente o problema dessa relação que deve ser bem posto, a fim de que as forças atuantes no tempo-espaço em questão possam ser identificadas e conhecidas as suas inter-relações. Nessa trilha, Gramsci (2024b) ressalta ser preponderante a distinção entre movimentos orgânicos (relativamente permanentes) e movimentos conjunturais (ocasionais, imediatos), a fim de que não se incorra no erro de atribuir ao evento estudado causas imediatas quando, em justa regulação, são causas mediatas que lhe dão ímpeto. O nexo dialético entre os movimentos, quando corretamente percebidos, não só favorece a leitura da totalidade e seus fragmentos, como qualifica as iniciativas da vontade transformadora.

Um diálogo pode ser estabelecido, nesse prisma, com Žižek (2013). O filósofo esloveno anuncia “categoricamente a existência da ideologia qua matriz geradora que regula a relação entre o visível e o invisível, o imaginável e o inimaginável, bem como as mudanças nessa relação” (Žižek, 2013, p. 7). Prossegue demonstrando que essa relação dialética operada pela ideologia é facilmente identificada quando ocorre uma das seguintes situações: o evento inaugural de uma nova época ou dimensão é apreendido como mera continuidade do passado, ou como versão atualizada deste mesmo passado; ou, ao contrário, o evento é produto da ordem vigente e, ainda assim, é percebido como se fora grande novidade (Žižek, 2013). Em outras palavras, os momentos permanentes e aqueles ocasionais são confundidos, adulterando a assimilação das motivações discordantes.

No que concerne à “relação de força”, Gramsci (2024b) distingue três instâncias fundamentais: forças sociais estritamente ligadas à estrutura; forças políticas; e forças militares. O primeiro enfoque é objetivo e independe do querer humano iminente. As ciências exatas ou físicas podem atribuir-lhe a medida: quantas empresas

existem, quantos empregados, as cidades e os seus portos, população urbana ou rural etc. As forças materiais de produção delineiam os agrupamentos sociais, suas espacialidades, e conferem a cada um deles uma posição e uma função: o estudo desse ordenamento estrutural possibilita averiguar a existência de condições para sua transformação, “ou seja, permite verificar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que nasceram em seu próprio terreno, no terreno das contradições que ele gerou durante seu desenvolvimento” (Gramsci, 2024b, p. 40). O terceiro momento trata da relação das forças militares – no exercício do velho e conhecido monopólio, um denominador comum para caracterizar o Estado –, que podem ser diferenciadas em dois graus: militar em sentido estrito ou técnico-militar; e político-militar, que aplica a coerção estrategicamente, almejando conquistas políticas. Essas feições não aparecem de forma tão límpida e esquemática (Gramsci, 2024b). Será preciso estudar as peculiaridades e nuances do caso concreto, como, por exemplo, o caso das guerras pela independência, as ditaduras cívico-militares e, em tempos de aparente calma, como se acomodam essas forças.

A segunda instância acomoda as forças políticas e, por isso, merece destaque. Tais forças indicam o grau de homogeneidade, autoconsciência e organização dos grupos sociais e, examinando com atenção, podem ser analisadas em momentos distintos, a depender do desenvolvimento da consciência política coletiva no transcorrer da história. São eles: 1º momento econômico-corporativo; 2º momento consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros de um mesmo grupo social, porém ainda no campo meramente econômico; 3º momento consciência de que os próprios interesses corporativos vão além do círculo restrito daquele grupo social e do caráter simplesmente econômico: podem e devem tornar-se interesses de outros grupos subordinados, como se fora seus desde sempre (Gramsci, 2024b). O autor destaca que essa última

[...] é fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (Gramsci, 2024b, p. 41-42).

Eis que surge, fulgurante, a luta pela hegemonia: uma categoria complexa que integra forças políticas, sociais e culturais – todas produtos e produtoras de ideologia –, superando as propensões imediatistas e circunscritas

dessa ou daquela classe ou fração de classe, emergindo como luta travada no campo da sociedade civil em busca da imposição de um jeito de ver a vida, de se orientar no mundo, fazendo crer ser natural e espontâneo aquilo que é constructo socioespacial – forjando o *consentimento*. Gramsci (2024b, p. 96) desvenda que o exercício da hegemonia “caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria”. Destarte, a hegemonia é função organizativa do grupo dominante sobre toda a sociedade, enquanto o domínio direto ou de comando é função conectiva exercida pelo Estado. Gramsci (2024b, p. 245) equaciona a questão: “Estado = Sociedade Política + Sociedade Civil”, isto é, hegemonia couraçada de coerção.

O Estado, portanto, é representação – fração dialética de uma totalidade – dos interesses de um grupo hegemônico e, em outra medida, dos interesses de grupos subalternizados. Os interesses dominantes são apresentados e, o que é mais importante, vivenciados como universais, como se atuassem em prol da expansão e desenvolvimento das demais classes – essa é uma operação ideológica crucial para manter o mínimo de coesão social em termos satisfatórios para os que regem os rumos da sociedade. Todavia, não existe domínio totalizante – ao recobrir a coisa ou o fenômeno, a palavra, o conceito, deixa sempre algo de fora, impossível de simbolizar; o representante não esgota o representado – e, mesmo com a aplicação em larga escala da força, algo escapa e resiste. Por isso, o ente público se situa em meio a “equilíbrios instáveis” entre as demandas conflitantes do grupo diretivo e dos grupos subordinados (Gramsci, 2024b). O planejamento e a cidadania são representações geradas nessa arena de manifestações divergentes.

Os momentos estruturais, políticos e militares se influenciam mutuamente, fazendo e desfazendo combinações que associam atividades socioeconômicas e territórios: “cada uma dessas combinações pode ser representada por uma própria expressão organizada econômica e política” (Gramsci, 2024b, p. 42). Destaca-se a atenção dada ao aspecto espacial, que ganha reforço quando Gramsci (2024b) salienta o entrelaçamento das relações internas com as relações internacionais, sublinhando a difusão de ideologias dos países desenvolvidos para os menos desenvolvidos – subdesenvolvidos, para usarmos a conceituação de Furtado (1974) – e a complexidade advinda “da existência, no interior de cada Estado, de várias seções territoriais com estruturas diferentes e diferentes relações de força em todos os graus” (Gramsci, 2024b, p. 43). São essas coordenadas que localizam historicamente experiências concretas.

Poulantzas (2000), nessa mesma trilha percorrida no campo da teoria materialista, propõe um estudo a respeito de Estado capitalista que permita assimilar suas formas diferenciais e suas transformações ao longo do tempo. Declara que é preciso superar as banalizações dogmáticas para “*compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado* (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista)” (Poulantzas, 2000, p. 63, grifos do autor).

Ora, conceber que o movimento dialético da luta de classes está no seu âmago significa dizer que o Estado não é uma entidade natural, monolítica e uniforme; deve ser examinado como uma “*relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe*” (Poulantzas, 2000, p. 130, grifos do autor). A visão do Estado como relação de forças suplanta, complexificando, dois julgamentos extremos: o Estado não é uma coisa-instrumento obediente a comando único, nem tampouco um sujeito absolutamente autônomo frente às classes sociais, com capacidade de impor a elas a “sua” política (Poulantzas, 2000). O pensar e o agir estatais decorrem das contradições internas desse Estado-relação. Ele é partido e repartido, nem coisa, nem sujeito, e reproduz na sua materialidade as divisões de classe, sendo estriado de fissuras. Desta maneira, as políticas públicas – bem como o planejamento e o alcance dos direitos de cidadania – são efeitos desses territórios conflagrados. Assim é que:

Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder (Poulantzas, 2000, p. 135).

Nesse fulcro, como condensação material de uma relação de forças, o Estado se estabelece tal qual “*um campo e um processo estratégicos*” (Poulantzas, 2000, p. 138, grifos do autor). Nessas paragens, os momentos e as forças de poder, ora articuladas ora em combate, põem em jogo estratégias para consolidar posições, favorecer ideias e proteger interesses que se consubstanciam nos aparelhos estatais. São esses entrecruzamentos, em curto-circuito, que alinhavam a política do Estado, linha de força geral que perpassa por toda a unidade de aparelho estatal e que é “certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente” (Poulantzas, 2000, p. 139).

O Estado capitalista, nesse cenário, exerce função orgânica nas lutas e dominação políticas, o que torna essencial esmiuçar o seu desempenho frente às classes dominantes e dominadas. Em se tratando das classes dominantes, o Estado representa e organiza os interesses políticos do *bloco no poder* – lembrando que esse bloco é constituído por frações da burguesia e mesmo por frações de classes dominantes advindas de outros modos de produção que se perpetuam na formação socioespacial capitalista. No desempenho dessa função, o Estado, como declarava Gramsci (2024b) e acentua Poulantzas (2000, p. 129), organiza a tensão permanente: a unidade conflitual da aliança de poder e o equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes. Isso só é possível por meio da direção hegemônica de uma das classes ou frações de classe.

Representando e organizando interesses, o Estado talha em sua ossatura institucional a materialidade do conflito e da dominação de classes. Isso é um sério problema quando as massas populares, por meio de suas organizações políticas, ascendem ao poder. Tomar o poder não significa necessariamente promover a transformação dos aparelhos estatais². Poulantzas (2000) elenca algumas observações relevantes a esse respeito: a) no enredamento entre setores do Estado, repartições de forças desiguais, é perceptível a distinção entre poder real e poder formal (da cena política); então, assumir o governo, ganhar as eleições, não possui o condão de espraizar domínio efetivo sobre os aparelhos estatais – enquanto isso, a classe dominante ainda pode permutar os lugares dos poderes real e formal; b) se o controle de alguns setores e aparelhos for factual, ainda assim não é forçoso que sejam eles os pivôs centrais do poder real – como campo estratégico que é, o Estado permite que, por deslocamentos e substituições, as classes hegemônicas movimentem o poder de um canto para outro; c) contradições, deslocamentos e diferenças entre poder formal e poder real se situam entre diferentes aparelhos e setores do Estado e, também, no interior de cada um deles, acenando que o centro de poder real de cada parte do todo estatal não está posicionado no topo da hierarquia estabelecida pela função pública; em outras palavras, ocupar posição hierárquica superior não se traduz automaticamente em capacidade de atuar exercendo o poder real.

A atuação do Estado frente às classes dominadas está igualmente gravada em sua ossatura institucional. Isso é assim não “porque sejam absorvidas por uma inclusão num Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente” (Poulantzas, 2000, p. 143).

² Oliveira (2010) elabora uma sofisticada análise desse movimento em seu texto *Hegemonia às avessas*.

Como condensação material de uma relação de forças *entre classes*, além das classes e frações do bloco do poder, estão presentes nessa peleja diuturna as classes dominadas. O Estado conduz esses enfrentamentos, corporificando em seus aparelhos tais dissensões. Ainda que não se enraízem em um lugar/poder próprio, as massas populares ocupam, produzem e resistem na esfera estatal – tentam construir o dique da cidadania na jurisdição do planejamento.

Essa função político-ideológica que almeja manter a relação de dominação-subordinação entre classes não é exercida como afronta direta – a labuta empreendida para conquista da hegemonia e formação do consenso não nos deixa mentir. O arcabouço material do Estado é palco para as lutas populares; as classes dominadas estão ali inscritas, mas desde que permaneçam como dominadas. Por outro lado, a verdade do acordo entre classes e frações dominantes para sustentar e reproduzir a exploração das classes dominadas não garante a perfeita harmonia entre as soluções dispostas pela burguesia diante das massas (Poulantzas, 2000). Não são respostas unívocas: mais contradição, mais dissenso, mais fissuras, que permitem novas e heterogêneas alianças, mesmo que temporárias e eventuais. A cada tempo, a cada levante, se modificam os arranjos político-institucionais e as consequentes reações de todas as partes, em interação dialética.

Poulantzas (2000, p. 147) conclui

[...] as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotam na materialidade que traz a marca dessas lutas surdas e multiformes. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto quanto qualquer luta frente aos aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma relação.

O Estado representa uma relação. O planejamento e a cidadania são discursos que expressam conteúdos-sínteses dessa representação; são, pois, representações da representação. Nesse sistema contraditório e mediado, a política desponta como maneira de fazer que enoda relações de força não encerradas naquelas classificadas puramente como econômicas. Há diversidade aqui: são vários os pontos de ebulição, com temperaturas e índices de pressão diferentes, que movimentam a realidade. Os processos políticos e as lutas sociais, nessa acepção, são cingidos de – sempre relativa – autonomia. Não é só, portanto, o capitalismo que planeja o planejamento: a cidadania teima em despojar-se de correntes limitantes e afirmar que não está se imiscuindo, e sim

atuando em território que lhe é próprio, em uma ininterrupta guerra de posição (Gramsci, 2024b), buscando ampliar os horizontes de possibilidades.

PLANEJAMENTO MISTIFICADOR³

Mito é um conceito que pode ser compreendido a partir de diferentes perspectivas, como ensina Abbagnano (2012). Em uma acepção geral, próxima ao senso comum, lhe é dado o sentido de “narrativa” – conta uma história. Contudo, outros três significados são frequentemente atribuídos ao termo. Desde a Antiguidade clássica, como espécie inferior de atividade intelectual, o mito se diferencia dos produtos “verdadeiros” decorrentes da racionalidade aplicada aos processos de conhecimento, restando-lhe, no máximo, a condição de “verossimilhança”, uma aproximação coerente com o provável, uma espécie de verdade imperfeita, não toda – não custa ressaltar que, por vezes, a verossimilhança é o limite viável para o conhecimento humano. Numa segunda definição, o mito é uma instância diferente daquela onde impera a racionalidade, mas não está a ela subordinada, goza de autonomia, pois é verdade autêntica, apenas manifesta de forma singular, poética. Na terceira caracterização, o mito cumpre a função de valorizar a tradição, prestigiando os acontecimentos iniciais de uma cultura, reforçando, assim, sua continuidade. Malinowski (1955 *apud* Abbagnano, 2012, p. 786) sanciona: “o mito é acompanhamento constante da fé viva, que precisa de milagres, do status sociológico que pede precedentes, da norma moral que exige sanção”.

Abbagnano (2012) informa ainda que Lévi-Strauss, realizando a análise estrutural dos mitemas e suas múltiplas combinações, demonstrou ser o mito não apenas uma narrativa histórica hiperbólica; abarca, similarmente, a representação de fatos cotidianos da vida: nascimento, morte, lutas, incertezas, derrota, vitória etc. A representação mítica expressa aspirações, corrigindo, embelezando e aperfeiçoando a situação real (Abbagnano, 2012). O mito será, portanto, na expressão de Lévi-Strauss, uma “filosofia nativa”, “[...] que é a forma como o grupo social expressa sua própria atitude em relação ao mundo ou como procura resolver o problema de sua existência” (Abbagnano, 2012, p. 786).

³ Uma outra versão desta abordagem, mais detalhada e analisando outro exemplo, pode ser lida em Baptista e Matos (2018).

A relação entre o mito e a realidade é dialética (Abbagnano, 2012), afinal, o movimento de elaboração social do mito se inspira na realidade, atua sobre ela, provoca mudanças e defende permanências e, então, esta (já outra) realidade problematiza e cria outros mitos. Diante desse acidentado percurso, Abbagnano (2012, p. 787) declara ter sido a filosofia capaz de propor a chave hermenêutica mais original para interpretação dos mitos: “o que interessa não é tanto a essência originária do mito, porém mais a sua ‘história dos efeitos’. [...] o mito é já sempre mais uma conquista que um dado originário.”

Decerto é interessante pensar o planejamento como mito considerando essas nuances. Porém, a ideia aqui é outra. Este artigo toma por base o arcabouço teórico elaborado por Barthes (2001) para investigar o processo de mistificação que o planejamento inflige à cidadania. Tão certo como sem dúvida, o próprio planejamento pode ser, e é, constrangido pela mistificação – tudo o que virá a seguir cai-lhe muito bem –, todavia, nessa toada dialética, consideremos o planejamento mistificador e a cidadania mistificada. Iniciamos pela definição: “o mito é uma fala” (Barthes, 2001, p. 131), asseverando que o linguista francês assume como fala, discurso, linguagem toda unidade ou síntese significativa, disseminada verbal ou visualmente. Sendo fala – síntese significativa –, o mito: carrega uma mensagem, é um sistema de comunicação que significa; pode revestir quaisquer elementos discursivos – tudo o que é discurso pode ser mito; e é assinalado com a marca da historicidade. Dadas essas qualidades, Barthes (2001, p. 134) afirma que a mitologia “faz parte simultaneamente da semiologia, como ciência formal, e da ideologia, como ciência histórica: ela estuda ideias-em-forma”.

O autor inicia a explicação do mito – fala dotada de significação – como sistema semiológico aplicado à linguagem. Tal sistema semiológico considera três termos: o significante, o significado e o signo. Para Saussure (1916 *apud* Barthes, 2001, p. 135), o significante é a imagem acústica, o significado equivale ao conceito e o signo à relação, consolidada na palavra entre a imagem e o conceito. O significante não significa o significado; é uma equivalência mais ou menos aleatória que associa um ao outro, não uma identificação – lembrar que não há dominação ou descrição totalizante. Por isso o signo, terceiro componente dessa tríade, funciona como “total associativo dos dois primeiros termos” (Barthes, 2001, p. 135) para conseguir levar a mensagem adiante, completar o curso da significação. Tem-se o sistema semiológico primeiro.

O mito se ergue a partir desse sistema semiológico precedente, por isso Barthes (2001, p. 136) classifica-o como “sistema semiológico segundo”, provocando um deslocamento dos componentes da primeira significação. Para ilustrar este movimento de apropriação e torção, o autor propõe um esquema (Quadro 1):

Quadro 1
Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional I

1. Significante	2. Significado	II. SIGNIFICADO
3. Signo		
I. SIGNIFICANTE		
III. SIGNO		

Fonte: Barthes (2001, p. 137).

O 1. significante, 2. significado e 3. signo, itens do primeiro sistema semiológico, pertencem ao domínio da língua. Barthes (2001, p. 137) chama esse sistema linguístico de “linguagem-objeto, porque é a linguagem de que o mito se serve para construir seu próprio sistema; e o próprio mito, [...] metalinguagem, porque é uma segunda língua, na qual se fala da primeira”. Essa operação se inicia quando o mito, entre a semiologia e a ideologia, adota o 3. signo como termo inicial do seu sistema semiológico segundo, transformando-o em I.SIGNIFICANTE. Assim é que um mesmo vocábulo pode ser encarado a partir de dois prismas: como termo final do sistema linguístico e como termo inicial do sistema mítico. Para acentuar, diferenciando o campo de cada um, no plano da língua, Barthes (2001) chama o termo final – signo – de *sentido*; no plano do mito – SIGNIFICANTE – é chamado de *forma*. Quanto ao SIGNIFICADO, no sistema semiológico segundo não há ambiguidade, pois não há compartilhamento de termo; nesse diapasão, será chamado, quase obviamente, de conceito. Por fim, o terceiro termo, correlação dos dois primeiros, é o SIGNO. Essa expressão não será tomada diretamente, porque a particularidade principal do mito é ser iniciado por um termo que já é formado pelo signo da língua, razão pela qual Barthes (2001, p. 139) denomina-o de *significação*, destacando que “a palavra é tanto mais apropriada aqui, porque o mito tem efetivamente uma dupla função: designa e notifica, faz compreender e impõe”. A visualização se dá da seguinte forma (Quadro 2):

Quadro 2

Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional II

1. Significante	2. Significado	
3. Signo (sentido)		II. SIGNIFICADO (conceito)
I. SIGNIFICANTE (forma)		
III. SIGNO (significação)		

Fonte: Barthes (2001).

A matéria-prima do mito é, pois, a um só tempo, sentido e forma. Como sentido, é o termo final – signo – do sistema linguístico, repleto de significação própria. Barthes (2001, p. 139) a esse respeito: “o sentido já está completo, postula um saber, um passado, uma memória, uma ordem comparativa de fatos, de ideias, de decisões.” Vamos verificar o nosso exemplo: *cidadania*. O significante, o significado e o signo estão devidamente conformados, tornando compreensível o vocábulo. É possível entender que *cidadania* possui uma semântica construída histórica, social e politicamente, dotada de conteúdos característicos – direitos civis, políticos e sociais.

Enquanto forma, o SIGNIFICANTE do mito irá operar um esvaziamento do sentido: instaura-se uma leitura regressiva, reduzindo todo o sentido linguístico a mera forma mítica. Os valores, as demandas, as conquistas, outrora condensados pelo sentido completo de significado, tornam-se débeis, fugidios. É preciso que uma nova significação preencha o significante-forma mítico. Barthes (2001) ressalta, no entanto, o fato de que a forma, em verdade, não abole o sentido; torna-o pobre, porém o mantém à disposição. Dispõe o autor:

Cremos que o sentido vai morrer, mas é uma morte suspensa: o sentido perde o seu valor, mas conserva a vida, que vai alimentar a forma do mito. O sentido passa a ser para a forma como uma reserva instantânea de história, como uma riqueza submissa, que é possível aproximar e afastar numa espécie de alternância rápida: é necessário que a cada momento a forma possa reencontrar raízes no sentido, e aí se alimentar; e, sobretudo, é necessário que ela possa se esconder nele. É este interessante jogo de esconde-esconde entre o sentido e a forma que define o mito (Barthes, 2001, p. 140).

No caso do planejamento, o sentido da palavra *cidadania*, com toda a sua exuberância, abrangência e profundidade, permanece útil, como uma reserva moral, desde que com traços bastante suavizados. Uma lembrança do que fora um dia. Ao ler o que dispõem os documentos de planejamento, qualquer um deles, é possível se certificar de que lá está ela, a *cidadania*, tremulando como bandeira que define conquistas e sinaliza pretensões. No entanto, esse signo completo recua e serve de apoio para a construção de um subsequente sistema

semiológico, o mítico. Isto significa que o mito se constrói para além das ações ditas em favor da *cidadania*, dos direitos civis, políticos e sociais; essa vida pulsante fala de si – o que torna convincente o discurso –, camuflando o mito, e, ao mesmo tempo, torna-se pálida para deixá-lo à mostra. Note-se que o mito é fugidio, nunca se apresenta em um determinado lugar, com uma determinada definição – tentar alcançá-lo, nesse esconde-esconde, seria como perseguir uma sombra. O sentido dá vida ao mito, portanto, com sua riqueza, e se empresta a ele, como forma. Encaixada nessa forma encontra-se o conceito.

O conceito – SIGNIFICADO do mito – é historicamente situado e intencional. Esvaziado o sentido, haja vista a instauração do sistema semiológico segundo que o transmuta em forma – significante mítico –, é criado um novo espaço a ser preenchido. Assim, o conceito se assenhora da forma e cria uma nova história, “restabelece uma cadeia de causas e efeitos, de motivações e intenções [...] está repleto de uma situação” (Barthes, 2001, p. 141). O saber depreendido do significado mítico não é uma definição pronta e acabada; antes, o conceito permanece aberto, propondo diversas associações possíveis, sem que a certeza ilumine definitivamente uma ou outra (Barthes, 2001). Pode-se dizer que o conceito sugere mais do que afirma. Essa fluidez parece muito apropriada, pois, se o conceito afirmasse uma verdade peremptória, poderia ser, mesmo que não facilmente, questionado, submetido ao contraditório e, quiçá, negado. Ora, o mito possui uma função e certamente não pretende ser negado. Por essa razão, o conceito mítico deve ser impreciso o suficiente para, ao tempo que profere o mito, escapar a qualquer tentativa de aprisionamento. É preciso ter jogo de cintura.

No termo escolhido, *cidadania*, o que transparece, apoderando-se da forma e alimentando-se do sentido, é o conceito difuso de direitos. Ninguém sabe ao certo quais são ou o que significam, favorecendo sobremaneira o estreitamento discursivo e a confusão. Quando se fala em *cidadania* no sistema mítico, o conceito – sorvendo matéria viva do agora esqualido sentido e ocupando a forma – inaugura uma situação, adequada ao seu espaço-tempo, que não desmente o que é a *cidadania* no sistema linguístico – na história e na cultura –, mas salienta certos aspectos e descarta outros. Tudo muito movediço, para não correr o risco da negação, afinal, a defesa de direitos é uma empreitada valorizada em nosso tempo histórico. As coisas acontecem de tal sorte que *cidadania*, categoria radical de pertencimento e participação na direção política de uma comunidade e nas riquezas socialmente produzidas, é adstrita a uma pouco expressiva reunião de parcelas de direitos políticos e, com menos frequência, de frações de direitos sociais, ambos com feição formalista e protocolar. A situação, conturbando a assunção da *cidadania*, se complica com a inserção dos famosos *direitos humanos*.

Chegamos ao SIGNO como significação, terceiro e último elemento do sistema secundário. Na significação, a forma e o conceito se fazem presentes simultaneamente, numa alternância constante. O sistema mítico, para recordar, é elaborado sobre um sistema linguístico primário e as danças e contradanças acontecem assim: há uma forma literal, dotada de sentido, que é deformada para ceder espaço ao conceito, que a preenche, recondiciona, com outra sequência significativa. Se o sistema linguístico se completa com um significado pleno, apreensível de imediato, signo/sentido, o sistema mítico utilizar-se-á do mesmo, enquanto materialidade, SIGNIFICANTE/forma, para fornecer o SIGNIFICADO/conceito como “uma espécie de nebulosa, condensação mais ou menos fluída de um saber” (Barthes, 2001, p. 143).

Enquanto o signo linguístico é pleno, o significante mítico é vazio. É isto e aquilo. Em outras palavras, o sentido é pleno; a forma está vaga, à disposição para novos conteúdos. No exemplo adotado, o termo *cidadania* é completo: tem origem, percurso, qualidades engendradas ao longo do tempo. Esse termo é esvaziado de sentido e utilizado como forma. O conceito pode se apresentar e ocupar essa forma com outro significado: nebulosa de direitos pontuais e dispersos. Como se pode notar, o conceito deforma o sentido, mas não o extingue. Aquelas singularidades que fazem da *cidadania* uma potência socioespacial permanecem como insumo, pano de fundo que valida a atuação do significado mítico. Nada de surpreendente: o conceito erige-se sobre uma forma que é também sentido, e esta escolha não é aleatória; ele precisa do sentido para significar.

Vale destacar que o mito não tem o que poderia se chamar de compromisso ético. Como diz Barthes (2001, p. 144-145), “nada o impede de ser um perpétuo álibi: basta que o seu significante tenha duas faces para dispor sempre de um ‘outro lado’: o sentido existe sempre para apresentar a forma; a forma existe sempre para distanciar o sentido”. A verdade não está inteira nem em um, nem em outro ponto; e está em parte em um e no outro. Quando carece optar, Andrade (2002, p. 1240) já ensinou que cada um opta “conforme seu capricho, sua ilusão, sua miopia”. A identificação e descrição de um mito não são regidas, portanto, por categorias como verdade e mentira; o mito é definido pela maneira de proferir sua mensagem, e não pelo seu conteúdo. Para que uma fala seja apreendida como mito, não é preciso que seja verdadeira, nem mesmo que seja falsa. Caso verdadeira, é provável que, por ser comprovada, verificável, contribua para a sobrevivência do mito por mais tempo – postura do tipo “tá vendo que é verdade?”. Sendo assim, não se trata da verificação de veracidade, mas da intencionalidade, sempre histórica, do discurso mítico.

Prestando atenção a esse esconde-esconde e retornando à significação, sabe-se que ela poderá se apresentar de uma maneira dúbia por causa dessa ambiguidade permanente do sistema mítico, “[...] que alterna o sentido do significante e a sua forma, uma linguagem-objeto e uma metalinguagem, uma consciência puramente significante e uma consciência puramente representativa” (Barthes, 2001, p. 145). O mito é uma fala historicamente forjada e intencional: dirige-se ao sujeito. Em um momento efêmero, acontece a significação; logo em seguida, a fala recupera sua literalidade e afasta a percepção do conceito, volta a ser sentido. Barthes (2001) traz como exemplo a experiência de um viajante de carro que, com o vidro da janela fechado, admira a paisagem: ora ele verá o reflexo do vidro, ora ele verá a própria paisagem. Explica o autor:

À superfície da linguagem, algo se imobiliza: o uso da significação está escondido sob o fato, dando-lhe um ar notificador; mas, simultaneamente, o fato paralisa a intenção, impõe-lhe como que uma desconfortável imobilidade: para a inocentar, gela-a. É que o mito é uma fala roubada e restituída. Simplesmente a fala que se restitui não é exatamente a mesma que foi roubada: trazida de volta, não foi colocada no seu lugar exato. É esse breve roubo, esse momento furtivo de falsificação, que constitui o aspecto transido da fala mítica (Barthes, 2001, p. 146-147).

O mito fala uma mensagem, porém não diretamente. Se assim o fosse, a linguagem poderia traí-lo: ou escondendo o conceito na literalidade do sentido, ou expondo-o completamente ao dizê-lo. Por isso, a artimanha de usar um segundo sistema semiológico. Entre esconder o conceito ou expressá-lo, o processo de mitificação torna-o natural; Barthes (2001, p. 150) diz ser este o princípio do mito: “[...] transformar a história em natureza.” Por esta razão, a intenção contida da fala mítica que interpela o sujeito aparece, contudo, aparece revestida de naturalidade, camuflada, sem demonstrar seu interesse; a imagem provoca o conceito e o significante cria o significado espontaneamente. Esta leitura do mito só é possível porque o sujeito não o apreende como sistema semiológico, como disfarce, e sim como um sistema de fatos (Barthes, 2001). A relação entre o sentido e a significação, que é de equivalência motivada, aparenta ser causal, inevitável; então, o sistema de valores que é intencionalmente transmitido pelo mito é lido como naturalmente decorrente do sistema semiológico linguístico.

A principal consequência dessa naturalização da história, operada pelo mito, é a despolitização da fala. Para que se compreenda a dimensão e a relevância dessa passagem, é preciso revisitar o seu núcleo: *política* refere-se, dentre outras coisas, às relações humanas estabelecidas em uma formação socioespacial real; o prefixo

des é ativo, perpetrando um contínuo de apostasia do real com seus enfrentamentos dialéticos característicos. Barthes (2001, p. 163-164) destrincha o acontecimento:

O mito não nega as coisas; a sua função é, pelo contrário, falar delas; simplesmente, purificá-las, inocentá-las, fundamenta-as em natureza e em eternidade, dá-lhes uma clareza, não de explicação, mas de constatação [...]. Passando da história à natureza, o mito faz uma economia: abole a complexidade dos atos humanos, confere-lhes a simplicidade das essências, suprime toda e qualquer dialética, qualquer elevação para lá do visível imediato, organiza um mundo sem contradições, porque sem profundidade, um mundo plano que se ostenta em sua evidência, cria uma clareza feliz: as coisas parecem significar sozinhas, por elas próprias.

O planejamento, portanto, despolitiza o discurso. A *cidadania* perde contato com as condições políticas, econômicas e sociais de sua conformação; surge naturalizada, como constatação óbvia, evidência unânime – não há mais perigo. Despolitizada, é um brilho fosco com substrato acanhado e se torna uma companhia cordata. As nuances do velho sentido se mostram fugazmente, em nova roupagem. No presente caso, tem-se uma carga política substancial seguida do vazio mítico correspondente: a rica e plural história dos povos e comunidades que pertencem a um lugar e o longo itinerário que vencem, abundante de expropriações e cravado de bravas resistências, é posta de lado; o sentido emudece – a trajetória desses sujeitos, com suas práticas, vitórias e frustrações, se dilui – para que o conceito possa falar. O real é purificado, filtrado pela significação mítica: a fala do mundo é roubada pelo mito e restituída como essências em harmonia, sem qualquer lembrança acerca das circunstâncias de sua produção. É a partir desta realidade sem causa original que o planejamento propõe suas ações organizadas; é uma metalinguagem que fala das coisas, não fala as coisas: é domesticada para cantá-las e não para agi-las (Barthes, 2001).

O mito pode utilizar-se de algumas figuras retóricas, insistentes, para se fortalecer. No âmbito deste trabalho, podemos citar três delas: 1. *A omissão da história*, que se esvai e permite que o objeto intencional do mito apareça, lidando com uma realidade sem origem e sem por quê, como se fora uma constante. Por conseguinte, o ser humano é irresponsável perante a cena que encontra e a partir da qual planeja; nada decorre de produções e escolhas pretéritas. O planejamento deve dar-se num ambiente historicamente asséptico, de tal sorte que não há espaço para discutir os materiais dos quais é feita a *cidadania*. 2. *A quantificação da qualidade*. O mito reduz a qualidade à quantidade. Além de omitir a história, é preciso ainda desferir outro golpe: reduzir a qualidade a aspectos mensuráveis, passíveis de contagem, reforçando a ideia de

uma racionalidade que domina o ambiente. Essa figura retórica fica evidente no planejamento, que tudo mede, conta, segmenta e organiza em caixas – inclusive a cidadania. 3. *A constatação*. A figura retórica da constatação se faz presente quando o mito se utiliza de uma máxima, alicerçada no valorizado bom senso (comum). A intenção é justificar o mundo já construído, imobilizando a ação e impedindo a busca por outras verdades. As coisas são do jeito que são, e pronto, não há o que inventar. Que loucura irresponsável seria isso... O planejamento é assim: impõe um tratamento para as questões sociais que não deixa margem à criatividade dialógica; não pode ser de outra maneira porque não há outra maneira possível, assevera. Barthes (2001, p. 175) detalha:

Os mitos não são nada mais do que essa solicitação incessante, infatigável, essa exigência insidiosa e inflexível que obriga os homens a se reconhecerem nessa imagem de si próprios, eterna e, no entanto, datada, que um dia se constrói como se fosse para todo sempre. Pois a Natureza, na qual foram enclausurados, sob o pretexto de uma eternização, não é mais do que um Uso. E esse Uso, por maior que seja, é preciso dominá-lo e transformá-lo.

O planejamento é tomado aqui como sistema semiológico segundo que mitifica a cidadania, com a subjugação retratada. Para tratar de aproximações dialéticas entre sentido e significação, outra abordagem é elaborada por González (1984), em quadrante teórico diverso, ao formular duas noções: consciência e memória. A consciência é o lugar do desconhecimento, do encobrimento, da alienação, do esquecimento – esse é a via pela qual o discurso ideológico se presentifica. A memória, por sua vez, é “o não saber que conhece, esse lugar de inscrições que restituem uma história que não foi escrita, o lugar da emergência da verdade, dessa verdade que se estrutura como ficção” (Gonzalez, 1984, p. 226). Constata a autora que a consciência exclui o que a memória inclui. Aplicando essa conceituação à díade *planejamento* e *cidadania*, tem-se que *planejamento* é consciência, enquanto *cidadania* é memória. Discorre González (1984, p. 226):

Daí, na medida em que é o lugar da rejeição, consciência se expressa como discurso dominante (ou efeitos desse discurso) numa dada cultura, ocultando memória, mediante a imposição do que ela, consciência, afirma como verdade. Mas a memória tem suas astúcias, seu jogo de cintura: por isso ela fala através das mancadas do discurso da consciência. Jogo das duas, também chamado dialética.

Se a memória tem as suas astúcias, e a cidadania é memória, concluímos a perspectiva mítica para dar início ao outro lado, ao próximo lance nesse “jogo dialético das duas”, numa mudança paralática.

CIDADANIA PRÁTICA

Melhor se cuidar
No campo do adversário
É bom jogar com muita calma
Procurando pela brecha
Pra poder ganhar
(Geraldinos [...], 1997)

A *cidadania* como prática é enunciada a partir das contribuições de Certeau (1994), um historiador jesuíta que nutriu uma predileção pela antidisciplina, pelos discursos estranhos pronunciados fora da ordem do próprio discurso. Para o autor, estudioso dedicado da psicanálise, o sujeito é um sistema aberto, a fazer-se e refazer-se em meio a fluxos culturais os mais diversos (Certeau, 1994). Ele está convicto de que não existe assujeitamento total. A orientação do historiador francês assume a transgressão, a conduta prática que, atuando espontânea e vivamente, é capaz de deslocar um imperativo, transmutá-lo e fazer dele outra coisa. Algo sempre derrapa, escapa e, liberto, anuncia as boas novas.

De início, cumpre ressaltar que o estudo das práticas cotidianas não perfaz um regresso aos indivíduos – não se trata de atomismo social. Certeau (1994) afirma que a relação social determina seus termos e em cada indivíduo, atuam determinações relacionais incoerentes e mesmo contraditórias. Por outro lado, as maneiras de fazer são modos de operação ou esquemas de ação; não se referem diretamente ao sujeito praticante.

As práticas remontam “às astúcias multimilenares dos peixes disfarçados ou dos insetos camuflados [e estão presentes no cotidiano dos dominados – o que não significa passivos ou dóceis – que inventam] mil maneiras de *caça não autorizada*” (Certeau, 1994, p. 38). Inicialmente, seu estudo estava vinculado à “cultura popular” e às marginalidades como diferenças sintomáticas. Porém, outra abordagem foi capaz de orientar o exame das práticas cotidianas ou “maneiras de fazer”: a ideia é estudar aquelas cuja ocorrência se dá no anonimato, no silêncio, de maneira fugidia. Certeau (1994, p. 37) assevera que o objetivo dessa pesquisa será alcançado se as práticas ou maneiras de fazer cessem de “aparecer como fundo noturno da atividade social [e se] um conjunto de questões teóricas e métodos, de categorias e pontos de vista, perpassando esta noite”, permita articulá-las.

A começar pelo *uso* ou *consumo*, Certeau (1994) defende que a reflexão a envolver as representações e os comportamentos sociais precisa ser complementada por outra, que preste atenção à ação do consumidor, que *fabrica* algo a partir do que lhe é ofertado e/ou imposto, desde imagens televisivas, midiáticas, textos e discursos, produtos e espaços públicos. É uma via de mão dupla: o sujeito não é mero receptor, depositário fiel daquilo o que lhe trazem; sua acolhida é ativa e sua aquiescência não é tão apática quanto parece. Essa “fabricação” é uma poética, sem dúvida, escondida em meio às regiões traçadas – e ocupadas, por óbvio – pelos sistemas da “produção” (televisiva, urbanística, comercial etc. – todas sob o manto da ideologia dominante). Escondem-se porque não têm onde mostrar o que fazem com os produtos. Explica Certeau (1994, p. 39):

A uma produção racionalizada, expansionista além de centralizada, barulhenta e espetacular, corresponde *outra* produção, qualificada de “consumo”: esta é astuciosa, é dispersa, mas ao mesmo tempo ela se insinua ubiquamente, silenciosa e quase invisível, pois não se faz notar com produtos próprios, mas nas *maneiras de empregar* os produtos impostos por uma ordem econômica dominante.

Um maravilhoso exemplo histórico dessa *maneira de empregar* é aquele praticado pelas diversas nações e etnias frente aos colonizadores espanhóis e portugueses – e todos os outros. Estavam submetidos à dominação, por vezes podiam parecer consentir e, num revés, os povos e comunidades subalternizados *faziam* dos rituais, representações e leis coisas distintas daquelas constantes das prescrições do colonizador. A prática subverte a imposição, não rejeitando-a ou modificando-a frontalmente, mas usando os seus produtos de outro modo, para alcançar outras finalidades estranhas ao sistema dominante. O sincretismo religioso, entre santos católicos e orixás vindos de África, é um caso típico. A metrópole exercia seu poder e, dessa violência, os povos dominados não tinham meios de recusa, mas pela artimanha das maneiras de usar “a esse poder escapavam sem deixá-lo” (Certeau, 1994, p. 40). Um uso e consumo semelhante se verifica nas nossas sociedades atuais com o uso que os meios “populares” fazem das culturas difundidas e impostas pelas “elites” produtoras de linguagem.

Como se percebe, a produção é um processo e a manipulação é outro – uma produção secundária, segundo Certeau (1994). Mais um exemplo: a *construção* de frases próprias com um vocabulário e uma sintaxe recebidos do outro social. As condições de enunciação demonstram que a fala *opera* no campo de um sistema linguístico, indicando, por parte de quem fala, uma *apropriação* da língua capaz de estabelecer um *presente* compartilhado e um *contrato com o outro*, um entendimento. A arte de conversar joga com práticas transformadoras

“de situações de palavra” e fabrica, a partir das posições locutoras, produções verbais entrelaçadas singularmente – “a conversa é um efeito provisório e coletivo de competências na arte de manipular ‘lugares comuns’ e jogar com o inevitável dos acontecimentos para torná-los ‘habitáveis’” (Certeau, 1994, p. 50). Os locutores fazem deslizar pela língua as suas histórias. O mesmo pode ser aplicado ao texto escrito, pois é a interpretação atuante do leitor que o torna habitável. Certeau (1994) explica que o agir prático ocorre como quando um locatário transforma a propriedade alugada, mobiliando o lugar do outro com seus móveis, preferências e interesses. Os pedestres assim atuam nas ruas por onde andam “onde fazem caminhar as florestas de seus desejos e interesses” (Certeau, 1994, p. 49). A cidadania, mito, usa os instrumentos de planejamento, e se faz prática.

O poder instituído busca se impor à totalidade social, sem, contudo, conquistar essa façanha. No campo do sujeito, o simbólico não consegue representar tudo: algo do real resta impossível de simbolizar; o significante nunca diz todo o significado. Em sociedade, os procedimentos populares (“minúsculos” e cotidianos) jogam com os mecanismos da ordem, pondo em prática “maneiras de fazer” que são a contrapartida dos dominados frente à ordenação sociopolítica (Certeau, 1994). Escapam da vigilância e formam uma rede de antidisciplina. Em outras práticas – ler, cozinhar, andar, planejar (por que não?) – também se verificam essas características, quando os praticantes fazem uma bricolagem, metamorfoseando normas impostas em prol de seus interesses; quando a cidadania se utiliza do planejamento. Como pretende Certeau (1994, p. 40), “desta atividade de formigas é mister descobrir os procedimentos, as bases, os efeitos, as possibilidades”.

As operações multiformes, alterando os usos determinados, insidiosamente camufladas em ambientes hostis, são dotadas de “uma *ratio* “popular”, uma maneira de pensar investida numa maneira de agir, uma arte de combinar indissociável de uma arte de utilizar” (Certeau, 1994, p. 42). Essa força motriz do movimento conduz à necessidade de pensar acerca do embate dialético com razões e forças diferentes e de quais os limites possíveis, margens de manobra resultantes desse confronto permanente, para os usuários praticarem a sua arte. Como se movem as lutas populares na ossatura institucional do Estado para superar o mito e fazer valer o sentido – qual o vão para a cidadania construir o seu dique. Por isso, Certeau (1994, p. 45) propõe a introdução de uma análise polemológica da cultura que, nascida e criada em meio às tensões e violências, “articula conflitos e volta e meia legítima, desloca ou controla a razão do mais forte”, fornecendo aqueles conhecidos equilíbrios instáveis, temporários. A relação entre planejamento mistificador e cidadania prática é de disputa.

As “maneiras de fazer” dos produtores secundários ocorrem num lugar construído e arrumado conforme o gosto das classes dominantes. Tal ambiente é justificado por uma racionalidade tecnocrática e funciona como cenário ideologicamente asséptico para a definição dos roteiros a serem percorridos, dita o guia. As práticas cotidianas, usando com astúcia esses caminhos, circulam e desenhando trajetórias não previstas, fabricando saídas, inventando espaços. Mesmo se valendo dos meios, vocábulos, figurinos, técnicas e sintaxes impostas, conseguem imprimir demandas e desejos, escapando por entre os dedos das demarcações fixadas. Na cena, fora do *script* e das ordens do diretor, os usos desobedientes improvisam. E a cidadania – “a evolução da liberdade” (Hime; Hollanda, 1989) – vai passar dos limites.

Essas singularidades que caracterizam os comportamentos dos produtores e dos usuários são conceituadas por Certeau (1994), que distingue *estratégia* e *tática*. Estratégia, como define o autor, “é o cálculo das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder é isolável de um ‘ambiente’” (Certeau, 1994, p. 46). Há um destaque: a estratégia circunscreve um lugar para chamar de seu, um lugar *próprio* de onde pode gerir as suas relações com elementos externos, que estão de fora, além da fronteira. É o nicho do dominante ou, no dizer de Poulantzas (2000), lugar de poder.

Por seu turno, “tática” é “um cálculo que não pode contar com um próprio, nem, portanto, com uma fronteira que distingue o outro como totalidade visível” (Certeau, 1994, p. 46). Não é possuidora de lugar *próprio*, por isso frequenta o lugar do outro, se insinuando devagar. Não tem pouso definido, então não consegue dar vazão a ímpetos expansionistas, nem guardar o que ganha, nem tampouco assenhorar-se de sua independência. Se é assim, “a tática depende do tempo, vigiando para ‘captar no voo’ possibilidades de ganho” (Certeau, 1994, p. 47). Celebra a oração “tempo, tempo, tempo, tempo, és um dos deuses mais lindos” (Oração [...], 1989) e transforma acontecimentos em ocasiões. Quando o tempo é propício, pratica o movimento preciso. Certeau (1994, p. 47) avisa que “sem cessar, o fraco deve tirar partido de forças que lhe são estranhas”. É um trabalho árduo... As táticas da fabricação, engenhosidade do fraco para tirar partido do forte, vão desembocar, então, em uma politização das práticas cotidianas.

São muitas as práticas cotidianas que podem ser tomadas por táticas. Significam uma diferença importante, ao reunir de forma indissociável a inteligência e os combates e “prazeres cotidianos que articula, ao passo que as estratégias escondem sob cálculos objetivos a sua relação com o poder que os sustenta, guardado pelo

lugar próprio ou pela instituição” (Certeau, 1994, p. 47). Essa *ratio* faz emergir o sujeito despossuído, que não tem o que proteger, e evidencia o caráter político que emerge dessas “maneiras de fazer”, luta diuturna pela sobrevivência. Certeau (1994, p. 52) defende que “essas maneiras de se reapropriar do sistema produzido [...] visam uma *terapêutica de socialidades deterioradas* [...]”. Deve-se então elaborar uma política dessas astúcias”. A cidadania em construção é essa política de astúcias, que lida com a ordem do planejamento – e todos os seus achaques –, desafiando-a e (re)começando sempre.

CONCLUSÃO

E o mundo vai ver uma flor
Brotar do impossível chão
(Sonho [...], 1993)

Pensar o planejamento e a cidadania dialeticamente, como mito e como prática cotidiana, é (re)conhecer possibilidades, mesmo conhecendo o relevo acidentado do caminho. Não é possível adotar visões dogmáticas, estreitas, unívocas, que fazem questão de não notar o que de diferente se faz sentir muito de perto, relegando prematuramente os protestos, mesmo tímidos, à condição de impossibilidade. A luta pelos direitos civis, políticos e sociais não se curva ao capital que planeja o planejamento, nem cede aos seus desmandos. Segue, taticamente, construindo seu dique, mesmo que as derribadas sejam frequentes. Agora, é certo que a esperança ingênua não tem a mínima chance: o Estado, o capital, as esferas de poder detêm capacidade mais que suficiente para provocar alterações radicais na realidade concreta das populações. Possuem lugar próprio e administram – conduzem para onde preferirem – os rumos de um povo. De qualquer jeito, lá e cá, não existe política no vácuo: nada se move, em nenhuma direção, sem enfrentar resistências.

Pensar o planejamento e a cidadania dialeticamente é, sobretudo, pensar o movimento. Contradições que movem os fatores reais de poder e transfiguram mediações. Movimento que está dentro da organização institucional do Estado como relação de condensação de forças – as classes dominantes e os movimentos populares se fazem presentes nesse arcabouço. O sistema mítico, por sobre o sistema linguístico, faz com que se movam os significantes, os significados e os signos, em trocas repetidas. A consciência até que tenta, mas a memória se move nos atos falhos, nos esquecimentos, no retorno do recalcado. Entre fabricações, maneiras de

fazer, estratégias e táticas, o movimento é contínuo, mais ou menos veloz, heterogêneo: há os que defendem um lugar e há os mestres do tempo. A impermanência, que aduba a esperança, é a única constante.

Toda essa explanação resulta da crítica às atividades práticas e só faz algum sentido se incitar outras, renovadas – a dialética reluz por aqui. O exercício do pensamento em ação é farol para iluminar, mesmo com débil chama, a escuridão de incertezas e o território abissal da ignorância. Os conceitos elencados ao longo deste texto são dispositivos a serem testados junto a casos concretos, na intenção de demonstrar quais as forças em disputa, quais os lugares de poder, quais as brechas e como alçar voo, catapultados pelos acontecimentos. A cidadania busca conquistar espaços para, por enquanto, servir de dique contra o capital e, logo mais, se estabelecer como viga mestra na estruturação de outra sociedade possível, porém ela não se faz sozinha. Fica o convite.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ANDRADE, Carlos Drummond de. A Verdade. In: ANDRADE, Carlos Drummond de. *Poesia completa*: conforme as disposições do autor. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *PPA participativo 2024–2027*: Lei nº 14.647/2023. Salvador: Seplan, 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/2025-05/PPA-2024-2027-Versao-Digital-12_05_2025.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BAPTISTA, José Murilo; MATOS, Lara Sousa. Considerações sobre o Mito do Planejamento. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 27-52, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/25792>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BARTHES, Roland. *Mitologias*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*: artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1981. (Coleção Fontes do pensamento político, 2).

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GERALDINOS e arquibaldos. Compositor e intérprete: Luiz Gonzaga Júnior. In: PLANO de voo. Intérprete: Luiz Gonzaga Júnior. [S. l.]: EMI-Odeon, 1997. 1 CD, faixa 12.

- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 223-244, 1984. Disponível em: <https://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/GONZAL1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2025.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*: introdução ao estudo da filosofia: a filosofia de Benedetto Croce. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024a. v. 1.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Tradução de Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024b. v. 3.
- HIME, Francis; HOLLANDA, Chico Buarque de. Vai passar. In: HOLLANDA, Chico Buarque de. *Chico Buarque*: letra e música. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- KOFLER, Leo. *História e dialética*: estudos sobre a metodologia da dialética marxista. Tradução de José Paulo Netto. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Citizenship and social class*. In: MARSHALL, Thomas Humphrey; BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and social class*. reimp. Chicago: Pluto Press, 1996. p. 3-51.
- MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATOS, Gregório de. Ao braço do mesmo menino Jesus quando apareceu. In: MATOS, Gregório de. *Poemas escolhidos*. São Paulo: Cultrix, 1990.
- MEIRELES, Cecília. Ou isto ou aquilo. In: MEIRELES, Cecília. *Ou isto ou aquilo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- MÉSZÁROS, István. *O conceito de dialética em Lukács*. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2013.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas: decifra-me ou te devoro!. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- ORAÇÃO ao tempo. Compositor e intérprete: Caetano Veloso. In: CINEMA transcendental. Intérprete: Caetano Veloso. Rio de Janeiro: PolyGram: Philips, 1989. 1 CD, faixa 2.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SONHO impossível. Intérprete: Maria Bethânia. Compositores: Chico Buarque e Ruy Guerra. In: CHICO Buarque & Maria Bethânia ao vivo. Intérpretes: Maria Bethânia e Chico Buarque. Rio de Janeiro: Philips, 1993. 1 CD, faixa 2.
- ŽIŽEK, Slavoj. *A visão em paralaxe*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ŽIŽEK, Slavoj. O espectro da ideologia. In: ŽIŽEK, Slavoj (org.). *Um mapa da ideologia*. 5. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.



Seção IV

MEMÓRIAS, SENTIMENTOS
E ELABORAÇÕES
DE PLANEJADORES



Entrevistas: espaços do entender, do perceber e do sentir

Antes que as leitoras e os leitores se debrucem sobre as entrevistas, alguns esclarecimentos metodológicos são necessários. Realizamos quatro entrevistas que tinham por objetivo levantar pontos de vista sobre planejamento e desenvolvimento de autores que tiveram significativa influência nos debates teóricos, nas formulações legais e nas bases dos planos governamentais em determinados contextos históricos, que legaram ao Brasil, ao Nordeste e à Bahia teses e instrumentais que representam heranças ainda vivas: Celso Furtado e Rômulo Almeida. Para tanto, considerando a significativa literatura que aborda suas obras e biografias, nos interessamos por ouvir pessoas que com eles conviveram e, assim, além de aprofundar o entendimento sobre suas ideias, pretendemos levantar, em alguma medida, suas percepções e sentimentos sobre esses personagens históricos e sobre os momentos de auge do planejamento e dos ideais de superação do subdesenvolvimento.

Para cada um dos entrevistados, a partir do estudo de seus trabalhos e de sua biografia, foi produzido um roteiro de temas a serem abordados nas entrevistas. Em diálogo com nossos convidados, dois deles optaram por realizá-las por escrito, Otamar de Carvalho e Eduardo Aguiar de Almeida. Nessa situação, os roteiros originaram questionários, que foram respondidos e nos foram remetidos, respectivamente, em agosto e setembro último. As demais aconteceram presencialmente, no mesmo mês de setembro. Uma delas foi realizada com Antônio Alberto Valença e a outra, com Fernando Pedrão. Tais entrevistas, ocorridas em locais definidos por nossos convidados, foram conduzidas pelos organizadores deste livro, que contaram ainda com a generosa companhia e colaboração de colegas da SEI, Denilson Lima e Elisabete Barretto Guanais.

No caso das entrevistas escritas, o processo de revisão textual tratou de preservar a narrativa e o vocabulário do autor, intervindo, fundamentalmente, e sempre com sua anuência, na ocorrência de erros de grafia, concordância, equívocos factuais ou nos casos de necessidade de melhor evidenciar determinado argumento.

Sobre as entrevistas presenciais e a sua transcrição, os procedimentos adotados apoiaram-se nas diretrizes sugeridas por Bourdieu (2012). Durante a situação de entrevista, buscou-se praticar a escuta ativa e metódica, voltada a atender aos objetivos (e itens do roteiro) pré-estabelecidos, além de manter uma postura de empatia. Não foram feitas intervenções bruscas ou confronto de ideias e, conforme o andamento da atividade e o conteúdo que dela emergia, houve oportunidade de aprofundar alguns dos temas ou colocar outros em pauta, o que enriqueceu o resultado obtido. Em relação ao processo de transcrição, sempre uma reescrita ou uma interpretação da situação vivida, os argumentos, o vocabulário e a lógica narrativa foram preservados, ainda que tenhamos realizado algumas correções factuais e supressões – estas se deram em função de conteúdos sensíveis ou de tiques de linguagem, repetições demasiadas de ideias ou de frases confusas, ou incompletas, situações comuns à comunicação oral. Observamos que as supressões estão assinaladas por colchetes.

Tentamos, ainda, trazer ao texto escrito o ritmo da fala. Portanto, a pontuação e os parágrafos possuem um sentido e um uso que não respeitam, necessariamente, as normas da linguagem escrita. Para acompanhar esse ritmo, também estão assinaladas as pausas mais longas, os risos e, quando houve uma maior ênfase em uma ou outra palavra, ela está destacada em *itálico*. Reconhecemos que essas estratégias são absolutamente incapazes de representar a situação das entrevistas. As emoções, os gestos, os olhares, o tom de voz, o aroma do café, os batiques na mesa e o som dos risos, que perpassam o conteúdo e a experiência do momento, dificilmente são traduzidos pela linguagem escrita. Porém, o recurso adotado lhe atribui algum nível de sensibilidade e maior respeito ao que o entrevistado nos doou.

Fundamental dizer que, como se poderá constatar a partir da sua leitura, as quatro entrevistas são prenhes de conhecimentos, percepções e sentimentos.

REFERÊNCIA

BOURDIEU, Pierre (coord.). *A miséria do mundo*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.



Otamar de Carvalho

Avanços e recuos crescentes em relação ao planejamento e ao desenvolvimento regional no Nordeste

Ao iniciar o projeto deste livro, havia uma certeza: a contribuição de Otamar de Carvalho seria imprescindível. Referência necessária para a compreensão da problemática nordestina, é autor de clássicos como A Economia Política do Nordeste e Desenvolvimento Regional, um Problema Político. Engenheiro agrônomo e economista, doutor em Economia, nosso entrevistado é membro titular da Academia Brasileira de Ciência Agronômica e sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e, ao longo de sua carreira, teve passagens por diferentes órgãos governamentais. Ainda nos anos 1970, foi Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior e Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado do Ceará. Ocupou também cargos diretivos na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), entre outros. Nos anos 1990, passou a trabalhar como consultor e colaborou com instituições tais como Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA), Ministério do Meio Ambiente e Banco do Nordeste do Brasil. Sempre cortês e solícito, o doutor Otamar se dispôs a nos atender desde o nosso primeiro contato e, por escrito, respondeu a esta entrevista. A sua leitura nos possibilita entender mais sobre a sua trajetória e suas ideias, bem como sobre a sua própria relevância para a reflexão sobre a questão regional.

Começamos a nos aproximar do suas teses pelo trecho do pensamento de Rômulo Almeida, que ele faz questão de destacar ao iniciar este trabalho:

Uma confusão frequente nos debates sobre o Nordeste, que torna difícil a confrontação das propostas, é não distinguir o que seria desejável para a região se a economia do país tivesse o perfil a que aspiramos, em termos de distribuição de renda e de estrutura produtiva, daquilo que é possível nas condições vigentes. Venho tentando alertar para esse desvio metodológico há muitos anos. E, de minha parte, estou engajado numa luta para mudanças radicais no País (radicais por mexerem nas raízes de uma sociedade construída secularmente sobre o autoritarismo e a desigualdade, e recentemente atrelada à internacionalização). Entretanto, tenho proposto esquemas realistas, dentro de parâmetros nacionais, enquanto aquelas mudanças não se tornam efetivas (o que me livra do radicalismo retórico). Desejo – e para isso concretamente contribuo – que no plano político o Nordeste se mobilize para empurrar as mudanças nacionais e não que seja o maior sustentáculo do regime que se traduz na própria desigualdade e dependência regional. Mas, no plano econômico, e a curto prazo, tenho sustentado que se devem aproveitar as chances no modelo nacional vigente. E aqui me parece um equívoco de imaturidade ideológica dizer que não existe um problema regional e que tais chances interessam exclusivamente a uma elite e não à região (Almeida, 1985, p. 193).

Como o senhor descreve a si mesmo, isto é, como vê o pesquisador e o homem público Otamar de Carvalho?

Aos 88 anos, ainda me sinto um trabalhador ativo, mantendo-me interessado em assuntos relacionados ao desenvolvimento. E faço isso estudando, pesquisando, escrevendo e publicando (livros e artigos) a respeito, porque é com o que eu produzo que posso continuar ajudando o Nordeste e o Brasil. É também com minha produção intelectual que acredito ajudar outros a apoiarem o Nordeste e o Brasil. Dentre elas, destaco os livros *A Economia Política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*; *Desenvolvimento em Bases Regionais: experiências com políticas públicas*; e *O Bioma Caatinga e Outros Territórios Frágeis do Nordeste: progressos e desafios* (Carvalho, 1988, 2021, 2023).

Acredito que ainda faço parte do rol de profissionais competentes ligados ao pensamento e à prática do desenvolvimento regional no Brasil, com foco especial no Nordeste. Penso ter-me destacado como economista e pesquisador em razão dos estudos e análises que realizei – e sigo realizando – sobre os condicionantes históricos, políticos e econômicos do subdesenvolvimento regional no Brasil. Atuei durante décadas em instituições como Sudene, Ministério do Interior, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Codevasf e Ministério da Integração Nacional, FAO, OMM, PNUD, UNESCO, OEA, IICA, Ministério do Meio Ambiente, DNOCS, BNB, Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vinculado ao Ministério da Ciência,

Tecnologia e Informação (MCTI), e para empresas como a Concremat Engenharia Ltda. e a Geoeconômica Estudos e Pesquisas em Sustentabilidade (ambas no Rio de Janeiro-RJ), além da Ibi Engenharia Consultiva (em Fortaleza-CE) e da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento (em Recife-PE), onde formulei vários estudos sobre economia regional, políticas públicas e planejamento. As obras que produzi e continuo produzindo abordam temas como o papel das políticas de desenvolvimento e integração nacional, o planejamento regional, as secas, os recursos hídricos e o manejo controlado dos recursos naturais, assuntos relacionados à superação das vulnerabilidades estruturais do Nordeste. Trabalhei e sigo atuando como consultor independente nos mesmos assuntos anteriores à aposentadoria do serviço público. Afinal, só se produz bem trabalhando com temas pelos quais se tem interesse e experiência e para os quais ainda há demanda.

Sempre acreditei que o Nordeste deveria ser tratado como uma região diversa, dotada de potencial e identidade própria, capaz de contribuir para o desenvolvimento do Brasil, e não apenas como uma região-problema. Nesse sentido, os temas que abordo integram economia, território, sociedade, cultura e meio ambiente, valorizando a especificidade regional sem renunciar à visão nacional.

Considerando essa valiosa e diversificada trajetória, como o pesquisador e estudioso Otamar de Carvalho enxerga o contexto histórico mais amplo, englobando até os tempos atuais, e como o planejamento e o desenvolvimento regional nele se situam?

Dos textos que tenho produzido e que têm a ver com o conteúdo desta entrevista e com o trabalho do qual ela faz parte – a publicação de um livro em comemoração aos 70 anos de Criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e aos 30 anos de instituição da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia estadual vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan) do Estado da Bahia –, há dois que continuam me agradando: *Nordeste: a falta que o planejamento faz* (Carvalho, 2003) e *Diagnóstico e embasamento para a formulação de uma política nacional de secas no Brasil* (Carvalho, 2013). São dois artigos. Sobre o primeiro, destaco que as ideias nele

[...] delineadas foram trabalhadas sob o suposto de que é bem mais difícil estudar e compreender a natureza dos problemas e possibilidades de desenvolvimento da economia do Nordeste neste início de século XXI do que o foi em meados do século XX. Não é que, naqueles anos, as informações e os conhecimentos disponíveis fossem relativamente mais abundantes ou mais fáceis de mobilizar ou exigissem menos acuidade e criatividade para sua aplicação. As dificuldades de hoje são maiores porque os problemas regionais se tornaram mais complexos, seja no tocante ao Nordeste propriamente, seja no contexto dos problemas nacionais, dada a sua maior integração à economia nacional e aos mercados externos (Carvalho, 2003, p. 304).

Em relação ao segundo, cabe dizer que:

Os assuntos ligados às secas no Brasil, mormente no Nordeste, têm sido tratados como algo menor, cuja importância só é reconhecida em momentos de crise. Essa temática tem significado mais relevante em outros países, onde os problemas dela derivados são, proporcionalmente, bem mais agudos. É assim nos Estados Unidos, na Austrália e em países importantes da Europa, como Itália, Espanha, Grécia e Portugal. Nesses países e, especialmente, nos Estados Unidos e na Austrália, as multifacetadas questões das secas são desdobradas em dois domínios: o da *drought science* (ciência da seca) e o da *drought policy* (política de seca), com suas necessárias inter-relações (Carvalho, 2013, p. 60).

O planejamento e o desenvolvimento regional são tratados aqui como fazendo parte de uma das múltiplas escalas do desenvolvimento: nacional, regional, sub-regional e local, articulando inclusive as escalas espaciais. Incluem, neste sentido, outras escalas, que vão além do “local” e do “global”, mais ao gosto da “tendência bipolar das escalas espaciais”. Assim é como salienta, com propriedade, o professor Carlos Antonio Brandão:

[a ideia] de que estaríamos vivendo em uma comunidade, não em sociedade; que, em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas atores sociais); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas o ‘local’ e o ‘global’. Nessa visão, altamente consensuada hoje, só restaria a opção de políticas de desenvolvimento de natureza ‘mono-escalar’, isto é, só tendo o local como ponto de partida (e de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu ‘capital social’. A partir dessa escala, poderia acionar-se (e conectar-se) à rede dos fluxos globalizados. [Daí a necessidade], para a análise da dimensão espacial do subdesenvolvimento, de se tratar teórica, analítica e politicamente a questão das escalas, reafirmando a importância das escalas intermediárias (o ‘local’ e ‘o global’), sobretudo do papel basilar da escala nacional (Brandão, 2007, p. 183).

O trabalho de Carlos Brandão, acima referido, é importante. Armando Lício de Souza e Everson Luan Monteiro Castro do Carmo, integrantes do Grupo de Pesquisa, Desenvolvimento e Gestão Territorial na Amazônia Oriental, organizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Pará (UFPA), fizeram uma boa resenha a seu respeito. Destacam que ele resulta de vários anos de estudos sobre dois temas: desenvolvimento econômico e questão regional e urbana. O objetivo do livro de Brandão (2007) consiste em aproximar essas duas temáticas do campo da economia política do desenvolvimento. Para Souza e Carmo (2012), o autor reconhece que forças endógenas, exógenas e hierarquias ganham uma nova significação a cada momento histórico particular e que o enfrentamento de tais forças envolve uma visão sólida sobre a produção social do espaço, classes sociais, conflitos, decisões e poder. Salientam ainda que, conforme Brandão (2007), é importante trabalhar esses temas a partir de quatro conceitos essenciais: homogeneização, integração, polarização e hegemonia. Com base neles, é possível analisar as estruturas e dinâmicas sociais – determinadas historicamente e em sua dimensão espacial. Apontam, ainda, para o fato

de que a expansão e apropriação territorial, a extensão e o controle da propriedade são funcionais às formulações políticas e econômicas que se estruturam no Brasil. Redefinem, assim, a política de desenvolvimento a uma escala nacional. Por fim, dizem Souza e Carmo (2012), aquele autor propõe uma perspectiva orientada para a construção de estratégias democráticas de desenvolvimento.

Quando eu era jovem, ali por volta dos anos 1960, ouvi alguns sertanejos nordestinos dizerem que, quando alguém se vê diante da necessidade de resolver uma grande dificuldade, se torna necessário ver e rever suas relações internas e externas de causação para poder dizer ou fazer a respeito da solução exigida. Naquele tempo, pelo menos se sabia que era possível resolver o problema. Hoje, vejo um intelectual como Tony Judt, pensando o passado e o presente, manifestar-se bem desanimado neste sentido. Diante das extremas dificuldades do mundo de hoje, vejamos o que ele diz sobre esse assunto:

Há algo de profundamente errado na maneira como vivemos hoje. Ao longo de trinta anos, a busca por bens materiais visando o interesse pessoal foi considerada uma virtude: na verdade, esta própria busca constitui hoje o pouco que resta de nosso sentimento de grupo. Sabemos o preço das coisas, mas não temos ideia de seu valor. Não fazemos mais perguntas sobre uma decisão judicial ou um ato legislativo: é bom? É justo? É adequado? É correto? Ajudará a melhorar o mundo ou a sociedade? Essas costumavam ser as questões políticas, mesmo que suas respostas não fossem fáceis. Devemos mais uma vez aprender a fazê-las (Judt, 2011, p. 15-16).

O desenvolvimento regional é hoje uma forma de pensar, planejar e promover iniciativas econômicas setoriais (agrícolas, industriais e de serviços) articuladas de acordo com as particularidades territoriais de um país, segundo suas regiões dominantes. Tais distinções são definidas de sorte a que se possa atender às demandas e necessidades da população dos diferentes espaços de um país. Mas nem sempre foi assim.

Nos primórdios, as experiências realizadas nesses domínios foram pensadas, primeiro, segundo o marco do planejamento e do desenvolvimento global de um país. Envolviam-se nessa perspectiva iniciativas globais e setoriais, com quase nenhuma referência às diferenciações territoriais e/ou espaciais.

O planejamento e o desenvolvimento sobre o crivo regional só entraram em cena quando o conhecimento sobre determinados espaços e/ou regiões começou a mostrar, por intermédio de variáveis, indicadores e parâmetros – físico-naturais, econômicos, sociais, ambientais e políticos –, as diferenças cada vez mais intensas entre espaços considerados ricos (ou desenvolvidos, do ponto de vista econômico) e espaços dados como pobres, segundo as percepções estruturadas por meio das mesmas variáveis, indicadores e parâmetros. Nesse sentido, a disponibilidade de séries estatísticas de longo alcance temporal contribuía para garantir fidedignidade aos estudos sobre a construção de novas bases para o planejamento e a promoção do desenvolvimento, em bases globais, setoriais e regionais. Foi sob esse marco de referência que tiveram lugar as primeiras iniciativas de planejamento no Nordeste e no Brasil.

E quanto ao homem público e também teórico Celso Furtado? Como o apresentaria para nós?

Celso Furtado (1920-2004) destaca-se por sua dupla e indissociável atuação como homem público engajado e teórico do desenvolvimento – um dos maiores da história brasileira e latino-americana. Como intelectual comprometido com o desenvolvimento nacional, ele foi um dos mais influentes economistas do Brasil e da América Latina, reconhecido tanto por sua obra teórica quanto por sua atuação como homem público. Formado em Direito no Recife e doutor em Economia pela Sorbonne, sua trajetória é marcada por um profundo compromisso com o desenvolvimento econômico vinculado à justiça social.

Como teórico, Furtado foi um dos principais formuladores da chamada teoria estruturalista do subdesenvolvimento, ao lado de nomes como o argentino Raúl Prebisch, dentre outros. Sua obra seminal, *Formação Econômica do Brasil* (Furtado, 1959), é leitura obrigatória à compreensão das raízes históricas das desigualdades brasileiras e à lógica periférica de inserção do Brasil no capitalismo global. Ele argumentava que o subdesenvolvimento não era uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas sim uma estrutura própria, historicamente construída e reproduzida pela dependência econômica.

Como homem público, Furtado teve papel decisivo na formulação de políticas para a transformação do Brasil. Foi o idealizador e o primeiro dirigente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959 com o objetivo de combater as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento da região nordestina. Posteriormente, foi ministro do Planejamento, mantendo-se superintendente da Sudene no governo João Goulart, quando tentou implementar um projeto de reformas estruturais. Ao voltar do exílio, assumiu o Ministério da Cultura, em 1985, governo Sarney, sendo responsável pela criação da primeira política cultural nacional.

Furtado foi um intelectual público, no melhor sentido do termo: pensador independente, formulador de políticas, crítico das limitações do modelo econômico liberal, periférico e defensor da soberania nacional. Em sua trajetória intelectual e política, procurou articular a economia à cultura, ao território e à história, numa visão ampla do desenvolvimento.

Considerando a apresentação que nos fez, qual a importância de Celso Furtado enquanto teórico e intelectual na sua formação de grande estudioso das questões relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento regional? E qual é o impacto dessas ideias na sua atuação pública?

A importância de Celso Furtado na formação de qualquer estudioso das questões de planejamento e desenvolvimento regional – especialmente na trajetória de quem, como eu, se dedicou ao tema – é profunda e multifacetada, tanto no plano teórico quanto na perspectiva de atuação pública.

Como referência teórica, nos domínios do estruturalismo e do subdesenvolvimento, Celso Furtado é pilar incontornável do pensamento econômico latino-americano e da compreensão das desigualdades regionais no Brasil. Sua formulação do subdesenvolvimento como estrutura historicamente construída – e não como uma mera fase transitória – forneceu um novo olhar sobre o atraso relativo de regiões como o Nordeste. Essa visão rompeu com as abordagens de caráter linear e evolutivo da economia clássica e propôs o princípio de que o subdesenvolvimento é reproduzido dentro da lógica do capitalismo periférico. Na minha formação como estudioso, essa perspectiva é crucial. A ideia de que é preciso compreender as especificidades regionais a partir de uma totalidade histórica e econômica maior moldou o pensamento de toda uma geração de intelectuais e técnicos comprometidos com a superação das desigualdades territoriais no Brasil. Furtado também ofereceu uma interpretação específica do desenvolvimento regional como um fenômeno político e cultural, além de econômico, valorizando as dimensões institucionais, históricas e simbólicas da Região Nordeste – ponto de partida decisivo para minha trajetória, na qual procurei articular esses elementos em minhas análises.

Na minha formação como estudioso, essa perspectiva foi crucial. A ideia de que é preciso compreender as especificidades regionais a partir de uma totalidade histórica e econômica mais ampla moldou o pensamento de toda uma geração de intelectuais e técnicos comprometidos com a superação das desigualdades territoriais no Brasil. Celso Furtado também ofereceu uma interpretação específica do desenvolvimento regional como um fenômeno político e cultural, além de econômico, valorizando as dimensões institucionais, históricas e simbólicas da Região Nordeste – ponto de partida decisivo para minha trajetória, na qual procurei articular esses elementos em minhas análises.

Quanto à influência de Celso Furtado na minha concepção de planejamento, destaco seu papel como um dos principais articuladores de uma visão estratégica e integrada de planejamento público, com forte ênfase no papel do Estado como agente de transformação estrutural. A criação da Sudene, em 1959, sob sua liderança, instituiu uma abordagem inovadora: o uso do planejamento como instrumento para reverter desequilíbrios regionais crônicos. Essa concepção foi fundamental para mim, pois a atuação de Celso Furtado esteve ligada a instituições – como a Sudene e outras –, que nasceram ou se fortaleceram sob o impacto do seu pensamento. Em minha prática e produção acadêmica, retomei, atualizei e apliquei os princípios do planejamento regional propostos por Furtado – com rigor técnico, sensibilidade regional e compromisso ético.

Além da obra escrita, destaca-se a trajetória de Furtado como intelectual público que foi capaz de atuar no Estado sem perder a autonomia crítica. Sua passagem pelo governo Juscelino Kubitschek, como criador e primeiro superintendente da Sudene, e posteriormente à frente do Ministério do Planejamento, no governo João Goulart, assim como do Ministério da Cultura, no governo Sarney, vale repetir, mostram sua busca contínua por articular teoria e prática – postura que inspirou outros intelectuais que também transitaram entre a academia e a ação institucional. No meu caso, essa inspiração é clara, pois eu pude conjugar a produção de conhecimento com a formulação de políticas públicas, atuando em órgãos governamentais, como os

referidos, elaborando diagnósticos e planos regionais, propondo soluções ancoradas em evidências e análises profundas – tanto quanto me foi possível ao espírito de Furtado.

Em suma, Celso Furtado foi para mim – e para tantos outros estudiosos do desenvolvimento regional – uma referência teórica, metodológica e ética. Ele ensinou que entender o Brasil exige compreender suas regiões, suas contradições históricas e suas possibilidades de transformação – e que o papel do intelectual é também o de intervir, propor e agir. Essa visão moldou não apenas ideias, mas caminhos concretos de atuação pública para um grande número de profissionais do Nordeste e de outras regiões brasileiras.

Ainda falando em Celso Furtado, e também em planejamento e desenvolvimento regional, o senhor começou a trabalhar na Sudene quando tinha 25 anos. Como o jovem Otamar de Carvalho percebia, à época, o ‘espírito’ daquela instituição inovadora? Poderia também comentar os objetivos políticos, as ideias e ações principais então vigentes? Além disso, como foi trabalhar naquela superintendência, então chefiada por Furtado?

Essa é uma pergunta rica e muito pertinente para entender a relação entre um intelectual jovem em formação – como eu era à época – e o ambiente político-institucional da Sudene nos primeiros anos de sua atuação. A resposta a essa pergunta pode ser formulada como um testemunho ou reconstrução histórica com base em elementos centrais daquela época. E significa promover o encontro entre ideias e ação transformadora. Com efeito, quando ingressei na Sudene, aos 25 anos, me vi no centro de um projeto mais do que técnico, porque era civilizatório. A instituição, então recém-criada por Celso Furtado em 1959, pulsava com um espírito de inovação e de urgência histórica. A Sudene não era apenas um órgão de governo, era um laboratório de ideias, um núcleo de formulação de políticas públicas voltadas para compensar, com séculos de atraso, as desigualdades históricas que atingiram o Nordeste.

Para um jovem engenheiro agrônomo e técnico em Desenvolvimento Econômico (TDE) – como eu e muitos outros profissionais capacitados na Sudene, visto que só me formaria em Economia em 1969 –, era impossível não se contagiar com aquele ambiente. Ali estavam reunidos economistas, engenheiros, sociólogos, advogados, médicos e dentistas – muitos deles formados em universidades brasileiras e estrangeiras – movidos por uma causa comum: pensar e planejar o desenvolvimento da região a partir de suas especificidades, não como simples aplicação de modelos do Centro-Sul ou do exterior. Trabalhava-se então com objetivos políticos e novas ideias. O projeto da Sudene tinha um nítido conteúdo político e estruturalista. Inspirada no pensamento de Furtado e nas formulações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a Superintendência partia do reconhecimento de que o subdesenvolvimento do Nordeste não era um fenômeno natural ou passageiro, mas o resultado de uma estrutura econômica e social excludente, historicamente produzida.

A missão era, portanto, transformadora: mudar aquela estrutura por meio do planejamento estatal, da industrialização, da modernização agrícola com redistribuição de terras, da diversificação produtiva e da construção de uma nova infraestrutura econômica e social. Não se tratava apenas de atrair investimentos, mas de redefinir as bases do desenvolvimento regional, com protagonismo local, inclusão social e uma nova articulação entre o Nordeste e o restante do País.

Trabalhar na Sudene de Celso Furtado e, portanto, sob sua liderança e inspiração, foi um raro privilégio, pois ele era mais do que um chefe, era um intelectual-líder, capaz de inspirar e orientar toda uma geração. Seu estilo era sereno, mas firme; exigente, mas aberto ao debate. Tinha uma visão de longo prazo e, ao mesmo tempo, sabia traduzir as ideias em ação institucional concreta. E isso é raro. Trabalhar sob sua liderança era, para nós, jovens técnicos, além de um privilégio, uma importante escola. Ele fazia questão de valorizar o conhecimento técnico, mas sempre ressaltava que nenhum número, nenhum plano fazia sentido sem um compromisso ético com o povo nordestino. Furtado acreditava no Estado como indutor do desenvolvimento, mas não como máquina burocrática. Para ele, o Estado tinha que ser ágil, planejador, coordenador e, sobretudo, sensível às realidades locais. E essa era a tônica da Sudene que ele dirigia: uma instituição voltada para a ação estratégica, e não para a rotina administrativa.

Participar daquele projeto tinha um espírito de missão. Havia um sentimento muito forte de que estávamos participando de algo novo e necessário. A ideia de desenvolvimento regional deixava de ser apenas um discurso e ganhava concretude em planos, programas, projetos, obras, incentivos e – sobretudo – na iniciativa de pensar a região a partir dela mesma, com voz própria. O jovem Otamar, então, não apenas aprendia, sentia-se parte de uma geração que podia, com competência técnica e compromisso social, contribuir para o desenvolvimento futuro do Nordeste.

Finalizo esses comentários sobre Celso Furtado, apresentando, ainda que de forma resumida, a percepção de Rosa Freire d'Aguiar a seu respeito, uma visão profundamente pessoal, afetiva e também intelectualmente engajada. Rosa esteve casada com Furtado desde 1979 até a morte dele em 2004. Além de ser jornalista e tradutora premiada, tornou-se uma das principais guardiãs e divulgadoras da obra e do legado do marido.

Para Rosa Freire d'Aguiar, Celso Furtado era um intelectual comprometido com o Brasil – um pensador original, cuja obra nunca se desvinculou da realidade concreta do País e da América Latina. Ela ressalta o compromisso do companheiro com o desenvolvimento nacional, mas sempre com foco na inclusão social e na redução das desigualdades. Em entrevistas e textos, Rosa destaca que Furtado enxergava o subdesenvolvimento não como uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas como uma condição estrutural, reproduzida pelas relações internacionais desiguais. Ela também põe em relevo o papel de Furtado na formulação de políticas públicas – como a criação da Sudene –, unindo pensamento teórico e ação prática (d'Aguiar, 2021a, 2021b).

Rosa também se refere ao homem por trás do intelectual. Oferece, nesse sentido, uma dimensão mais pessoal de Furtado, mostrando um indivíduo sensível, culto, discreto e ético¹. Ela narra com afeto suas rotinas, seus gostos por música clássica e literatura, e sua capacidade de diálogo. Em suas memórias e depoimentos, Rosa compartilha episódios da vida do casal durante o exílio, após o golpe de 1964, ressaltando a dignidade e a resiliência de Furtado diante da perseguição política. Também destaca a solidariedade dele com outros exilados e sua postura sempre generosa com os mais jovens (d’Aguiar, 2021a, 2021b)².

Entre os trabalhos que influenciaram Celso Furtado na construção das propostas originais da Sudene (o celebrado Relatório do GTDN), encontram-se documentos da lavra de Rômulo Almeida. Destacamos aqui, a título de exemplo, o *Planejamento do Combate às Secas*. O que o senhor pode nos falar sobre o papel de Rômulo Almeida para a eficácia da ação estatal, de modo geral, e para o planejamento e o desenvolvimento, especificamente?

Excelente pergunta, pois falar de Rômulo Almeida significa lançar luz sobre uma das figuras mais importantes (embora muitas vezes subestimada) da história do pensamento e da ação estatal no Brasil. Sua atuação foi crucial para o surgimento de uma tradição de planejamento público moderno e estratégico, da qual Celso Furtado e a Sudene foram herdeiros diretos. Rômulo Almeida foi um arquiteto silencioso do Estado planejador e do desenvolvimento nacional. Para mim, essa pergunta também é oportuna, pois convivi e trabalhei com ele em algumas ocasiões. Ademais, mestre Rômulo Almeida honrou-me com a Apresentação que fez na primeira edição, de 1979, de meu livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político* (Almeida, 2014). Além disso, fez parte da banca de minha Tese de Doutorado em Economia, defendida no Instituto de Economia da Unicamp, em 19 de dezembro de 1985 (Carvalho, 1985b). Fizeram parte da banca os professores doutores Wilson Cano (orientador), Sérgio Silva, José Graziano da Silva e Liana Maria Aureliano, além do economista Rômulo Almeida – notável conhecedor dos problemas do Nordeste.

Rômulo Almeida (1914-1988) foi um dos principais pensadores e técnicos do planejamento público no Brasil do século XX. Economista, intelectual e servidor de rara competência, teve atuação marcante na estruturação de importantes instituições estratégicas do Estado brasileiro. Foi também uma grande inspiração intelectual para Celso Furtado, especialmente na concepção do Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), documento que embasou a criação e o funcionamento da Sudene. Entre os trabalhos que influenciaram Furtado no GTDN, destaca-se o documento coordenado por Rômulo Almeida – *Planejamento do Combate às Secas* (Brasil, 1953) – que ia muito além de uma abordagem simplesmente técnica sobre obras hídricas. Nele, havia a proposta de integrar as ações de combate às

¹ Essa é também uma de minhas percepções sobre o Mestre Celso Furtado. Ver a respeito: Carvalho e Sousa (2020).

² Veja-se a respeito, dentre outros, d’Aguiar (2021a, 2021b) e Furtado (2019).

secas a um planejamento econômico regional mais amplo, no qual as iniciativas nesse campo deixavam de ter caráter somente emergencial, passando a fazer parte de um projeto estruturado de desenvolvimento. O Planejamento do Combate às Secas foi produzido em 1953, pela Comissão Incorporadora do BNB, graças à coordenação e ao empenho de Rômulo Almeida, idealizador e primeiro presidente do Banco do Nordeste do Brasil (Carvalho, 2016a).

O documento *Planejamento do Combate às Secas* abordou, de forma clara, a necessidade de orientar o desenvolvimento regional no Nordeste a partir da elaboração dos *Planos Permanentes e Programas Emergenciais*, concebidos segundo as teorias e práticas do planejamento vigentes à época. Sobre os *Planos Permanentes*, afirmava-se naquele documento que essa prática fora ali encarada como tarefa com essa característica, que se aperfeiçoava com o desenvolvimento das pesquisas e estudos e a própria experiência adquirida durante a execução de cada plano periódico ou mesmo das várias fases de um mesmo plano em curso. A retificação de planos e programas podia processar-se nos próprios planos em curso, sendo de se considerar, porém, que, em tais retificações, devia-se ter sempre presente que a continuidade de ação não podia ser comprometida sem grave prejuízo e, portanto, que a mudança de uma diretriz que era fruto de acurados estudos não podia ficar ao sabor de decisões precipitadas ou levianas, capazes de implicar no fracasso do próprio plano (Brasil, 1953).

No tocante aos *Programas Emergenciais*, o *Planejamento do Combate às Secas* estabelecia que essas iniciativas deveriam estar articuladas com os Planos Permanentes, ou seja, com os Planos de Desenvolvimento da Região³ (Brasil, 1953). As ênfases a esse respeito estavam assim explicitadas:

Ao lado dos Planos Permanentes destinados a combater os efeitos das secas, pelo fortalecimento da economia regional, há que elaborar previamente um mecanismo de ação flexível capaz de servir de instrumento da política assistencial de emergência às populações flageladas, nos anos de calamidade. Os Programas de Emergência deverão, além disso, compreender parte substancial das obras dos Planos Permanentes, cuja execução será acelerada com a abundante mão-de-obra deslocada pela seca. Por esse motivo, há que manter constantemente atualizados os Programas de Emergência, para que se entrossem com a marcha dos Planos Permanentes, de execução quinquenal (Brasil, 1953, 62-67).

O *Planejamento do Combate às Secas* foi essencial para a mudança de paradigma que se consolidaria com a Sudene: a transição de uma abordagem emergencial e assistencialista para uma perspectiva estrutural e planejadora das questões nordestinas. Rômulo Almeida também prestou grande contribuição aos estudos que orientaram a concepção das políticas de desenvolvimento do Nordeste, que viriam a constar dos *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social*. Essa colaboração ocorreu durante a realização de dois

³ Como viriam a ser caracterizados os *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social*, a partir da instituição da Sudene, em fins de 1959.

Encontros dos Bispos do Nordeste, estimulada pelos bispos dessa região – sob a liderança de Dom Helder Câmara – e decisivamente apoiada pelo presidente Juscelino Kubitschek⁴.

A contribuição de Rômulo Almeida permite uma melhor compreensão das diferenças – políticas e técnicas – entre as Propostas e Realizações do *I* e do *II Encontro dos Bispos do Nordeste*. Com efeito:

Os dois Encontros se beneficiaram de suas contribuições [de Rômulo Almeida], como atuante membro dos Grupos de Estudo dos dois Eventos. Esses Encontros apresentaram diferenças notáveis em matéria de conhecimento dos problemas do Nordeste, assim como de foco a respeito das iniciativas postas em prática durante os processos de preparação e realização dessas duas importantes iniciativas. As proposições do *I Encontro* eram menos detalhadas, até porque o conhecimento das dificuldades, integrando iniciativas setoriais e globais, apenas começavam a ser vislumbradas. E pôde ser assim, graças às contribuições emprestadas às equipes do Nordeste por especialistas setoriais e globais, oriundos das regiões mais desenvolvidas do País e da própria esfera do governo federal, animados pelo espírito desenvolvimentista do Presidente JK. [...] Os responsáveis pela organização e execução do *II Encontro* souberam tirar bom partido dos avanços do conhecimento gerado, *pari passu*, pelas instituições que iam sendo constituídas, em novos moldes – como o Banco do Nordeste do Brasil –, ou fortalecidas, a exemplo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). O esforço oferecido pelas instituições da Igreja Católica e por outras organizações da sociedade civil também contribuiu para que as Propostas apresentadas no *II Encontro* pudessem capitalizar os resultados positivos do *I Encontro* (Carvalho, 2016b, p. 55).

As iniciativas alinhadas com as demandas da sociedade começavam a produzir elementos que fortaleciam e legitimavam as propostas do *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social*, estruturado segundo os marcos gerais e específicos da *Estratégia da Sudene*, concebida por Celso Furtado, em documento preliminar específico, e transformada, aos poucos, a partir de documentos como a *Operação Nordeste* – um ato de entrosamento entre as diversas instituições e organizações públicas com ação nessa região – e o *Relatório do GTDN*. Por conta disso, foi possível transformar propostas de diferentes origens em iniciativas definidas como *Programas Oficiais*, a exemplo dos que passaram a integrar os *Planos Diretores da Sudene*. Destaque-se ainda que:

A sistemática de coordenação dos trabalhos do *I* e do *II Encontro* foi mais bem estruturada em relação ao *II Encontro*, porque os responsáveis por esses dois Eventos contaram com mais experiência de parte das instituições que deles participaram, sob o comando do Gabinete Civil da Presidência da República, especialmente animado pelo Presidente JK (Carvalho, 2016b, p. 54-55).

⁴ Sobre o assunto: Relatório do *I* e *II Encontro dos Bispos do Nordeste*, de 1956 e 1959, respectivamente (*Encontro dos Bispos do Nordeste*, 1960a, 1960b). Esses dois relatórios foram republicados, conjuntamente, em 2016. Veja-se, a respeito: Rocha (2016), em especial o Prólogo de nossa autoria (Carvalho, 2016b).

Rômulo Almeida via o planejamento como instrumento de soberania nacional e de transformação estrutural. Para ele, o Estado não deveria apenas reagir ao mercado, mas atuar estrategicamente, orientando investimentos, induzindo a industrialização, reduzindo desigualdades e planejando o uso racional dos recursos naturais. Sua atuação foi decisiva para o fortalecimento de instituições de fomento e coordenação estatal – como a Petrobras (ele foi um dos principais formuladores técnicos da ideia sobre sua criação) – e do BNDE (atual BNDES), como banco voltado para o financiamento do desenvolvimento com critérios de planejamento. Nesse sentido, prestou apoio direto à construção da ideia de desenvolvimento regional integrado, com base em dados, diagnósticos e metas de longo prazo. Combinava assim domínio técnico, visão estratégica e sensibilidade social. E compreendia que o Nordeste não poderia ser tratado como apêndice do modelo nacional de crescimento, e sim como parte central do Projeto Nacional de Desenvolvimento, com políticas próprias – com foco territorial –, mas articuladas ao plano nacional.

Por isso, pode-se dizer que Rômulo Almeida preparou o terreno intelectual e institucional para a atuação de Celso Furtado. E Furtado reconhecia isso, tanto que, não por acaso, seu trabalho no GTDN e na Sudene partia de muitas das proposições anteriormente formuladas por Rômulo, especialmente no que tange à integração de políticas setoriais (energia, água, transporte) com uma visão regional sistêmica. Rômulo Almeida deixou, portanto, um legado com importância histórica. Embora não tenha a projeção pública de Celso Furtado, ele foi, repito, uma espécie de ‘arquiteto do planejamento nacional’ – um técnico visionário, cuja obra e ação se refletem até hoje na existência de instituições estratégicas e na própria ideia de que o Estado brasileiro deve ter capacidade de formular e conduzir políticas públicas de longo prazo. Seu legado expressa uma concepção moderna de planejamento estatal, valoriza a capacidade técnica a serviço do interesse público e defende a integração nacional com justiça regional.

Pode-se, assim, afirmar que Rômulo Almeida foi um pioneiro silencioso, mas decisivo. Se Celso Furtado deu ao Brasil o diagnóstico profundo e o projeto intelectual do desenvolvimento regional, Rômulo ajudou a construir os instrumentos e as instituições que tornaram esse projeto possível. Sua obra e atuação são fundamentais para compreender a trajetória da Sudene e, mais amplamente, a construção do Estado brasileiro planejador, comprometido com a superação das desigualdades estruturais.

Essa trajetória de Rômulo Almeida é comungada e ampliada por um distinto cidadão baiano. Refiro-me ao professor da Universidade de São Paulo, Alexandre de Freitas Barbosa⁵, para quem Rômulo Almeida é um dos principais desenvolvimentistas brasileiros, ao lado de Celso Furtado, Ignácio Rangel e Jesus Soares Pereira. Em artigo publicado em *Intérpretes do Brasil*, diz Barbosa (2014, p. 3):

⁵ Ver, nesta obra, capítulo escrito por esse autor (nota dos organizadores).

Como se trata de um autor que, além de desconhecido para as atuais gerações, não possui obra de relevo publicada, [...] sua prática no serviço público – exercendo múltiplas funções de destaque ao longo da carreira [...] – levou-o a uma interpretação própria da realidade brasileira, em que as *personas* do planejador, executor e pensador se revelam indissociáveis.

Por isso, uma parte importante das referências a ele decorre de textos que, em sua maioria, não foram publicados –, discursos, palestras, entrevistas e artigos para jornais⁶.

A tese de doutorado de Barbosa, sob o título *A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento*, ganhou formato de livro, sob o título *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia* (Barbosa, 2003, 2021), resultado de dez anos de pesquisa dedicada à trajetória de Rômulo Almeida (1914-1988). No livro, o autor salienta as atividades desse importante economista como chefe da Assessoria Econômica do Segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Destaca ainda o papel central de Rômulo Almeida na formulação do desenvolvimentismo brasileiro – incluindo a criação da Petrobras e de instituições como o BNDES e o BNB. O livro tem 580 páginas e foi amplamente comentado por sua originalidade em retrabalhar fontes e debates historiográficos sobre o período compreendido entre o pós-Segunda Guerra e o golpe de 1964, sem ser uma simples republicação da tese original⁷.

Numa entrevista concedida em 2020, o senhor afirmou: “A Sudene funcionou com força e prestígio de dezembro de 1959 a março de 1964. Considero a Sudene desse período como a Sudene originária”. Por favor, fale sobre essa “Sudene originária” para nós. Quais eram os principais desafios e linhas de frente daquela instituição? Ou melhor, como eram planejadas e executadas as intervenções estatais para o desenvolvimento do Nordeste?

Outra ótima pergunta. Essa reflexão sobre a ‘Sudene originária’ é central para entender não apenas o papel dessa instituição naquele contexto histórico, mas também o sentido mais profundo do planejamento regional como ação estratégica do Estado brasileiro. Amplio a seguir a resposta, com texto que pode ser lido como depoimento histórico ou síntese analítica, centrando-a na experiência daquele momento fundador da Sudene.

Quando me refiro à ‘Sudene originária’ (1959-1964), estou falando da fase entre sua criação, em dezembro de 1959, até o golpe civil-militar de 1964, que interrompeu brutalmente a força institucional da Superintendência. Aquele período corresponde ao momento em que a Sudene operou com força institucional, legitimidade política e respaldo técnico, sob a liderança visionária de Celso Furtado. No período em referência, a instituição foi muito mais do que um órgão público: foi o centro de formulação de um novo projeto de País, a

⁶ É o caso das *Notas sobre a industrialização do Nordeste*, apresentadas no “Seminário Internacional sobre Disparidade Regional”, realizado entre 31 de agosto e 4 de setembro de 1981, na cidade do Recife, em Pernambuco (Almeida, 1985).

⁷ Embora tenha partido de sua tese de doutorado (focada na formação do mercado de trabalho no Brasil), o livro não é apenas uma publicação direta do texto acadêmico originário. Trata-se de um trabalho substancialmente distinto e ampliado.

partir da superação das desigualdades regionais. Os desafios de então consistiam em romper com o ciclo histórico da pobreza regional.

O Nordeste, à época, enfrentava uma situação de subdesenvolvimento crônico: concentração fundiária extrema, baixa industrialização, infraestrutura precária, êxodo rural crescente, vulnerabilidade hídrica, além de um padrão de crescimento excludente e dependente. O maior desafio da Sudene, portanto, era reverter essa estrutura herdada do passado, sem importar modelos externos, mas contribuindo para a construção de um processo de desenvolvimento adequado às especificidades do Nordeste.

A ‘Sudene originária’ tinha como linhas de frente de ação: 1) planejamento regional integrado. Nesse sentido, a grande inovação consistiu em pensar o Nordeste como um conjunto de sub-regiões com dinâmicas próprias, mas articuladas por um projeto comum. Daí ter a Sudene proposto planos plurianuais com metas claras, orientadas por estudos técnicos e diagnósticos territoriais precisos; 2) industrialização como vetor de transformação estrutural. A Superintendência procurava romper com a vocação rural-improdutiva atribuída à região, passando a atrair investimentos industriais (via incentivos fiscais), criando polos produtivos em cidades como Recife, Salvador, Fortaleza e outras. Sob essa perspectiva, procurava diversificar a base econômica e gerar empregos urbanos; 3) política de incentivos fiscais e crédito direcionado. Foram criados mecanismos de financiamento e isenção fiscal para empresas que se instalassem na região e contribuíssem para sua modernização produtiva. O Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) foi uma das ferramentas mais importantes a esse respeito, ainda que só consolidado após o *período originário*; 4) integração da infraestrutura regional. A Sudene articulava projetos de energia elétrica, transporte, abastecimento de água, saneamento – partindo do princípio de que sem infraestrutura não haveria desenvolvimento sustentável. A ênfase era em redes regionais, não em obras pontuais ou desarticuladas; e 5) reforma agrária e modernização agrícola (em fase embrionária). Celso Furtado defendia a redistribuição de terra como condição essencial para o progresso do desenvolvimento do meio rural. Ainda que a reforma agrária não tenha avançado como deveria, os planos da Sudene incluíam zonas agrícolas prioritárias, pesquisa agropecuária, assistência técnica e racionalização do uso da terra.

O planejamento e a execução da intervenção estatal eram pensados e praticados em termos técnicos, estratégicos e participativos, articulados em torno de princípios como: 1) diagnóstico rigoroso da realidade regional, com base em levantamentos estatísticos, estudos econômicos e análises geográficas; 2) definição de metas plurianuais, com prioridades por sub-regiões (o chamado “planejamento descentralizado integrado”); 3) coordenação interinstitucional, com diálogo entre Sudene, ministérios, governos estaduais e entidades privadas; 4) execução das iniciativas planejadas, em parceria – por meio de convênios, fundos e articulações – com outros órgãos federais, como o DNOCS, o DNER, e bancos públicos; e 5) disponibilidade de técnicos. A Sudene possuía também grupos técnicos multidisciplinares, com economistas, engenheiros, agrônomos, urbanistas e geógrafos trabalhando em rede e com forte orientação para resultados.

A ‘Sudene originária’ chegou a ser um projeto interrompido, mas não esquecido. Com efeito, foi bruscamente descontinuada com o golpe de 1964. O projeto de transformação estrutural deu lugar a um modelo mais centralizador, tecnocrático e alinhado ao capital externo, que esvaziou a autonomia política e a dimensão social do planejamento regional. Ainda assim, aquela experiência pioneira deixou um legado duradouro: provou que é possível planejar o desenvolvimento de forma democrática, regionalmente sensível e socialmente justa.

Atualmente, rememorando aquele tempo, que análise faz daquela Sudene ou da forma como seus dirigentes e mesmo a Presidência da República tratavam a questão Nordeste? Apontaria equívocos na abordagem e nos direcionamentos dados a essa problemática? E os acertos, quais merecem destaque?

Essa é uma pergunta essencial – e também sensível –, pois convida a uma análise retrospectiva crítica e madura sobre um dos momentos mais ambiciosos da história do planejamento regional brasileiro. A seguir, organizo uma resposta que pode ser lida como depoimento reflexivo de alguém que, como eu, combina memória, análise e ponderação.

Há que rememorar a chamada ‘Sudene originária’, percebida entre o ideal transformador e os limites da conjuntura. Ao revisitar os anos de sua vigência (1959-1964), posso dizer, com segurança, que aquele foi um momento único e ousado da história brasileira. Pela primeira vez, o Estado nacional assumia, com clareza e seriedade, a ‘questão Nordeste’ como um problema estrutural, histórico e político, e não apenas como um espaço submetido, periodicamente, ao flagelo natural das secas, o que o caracterizou, por muito tempo, como um fardo assistencialista.

Sob a liderança de Celso Furtado, a Sudene teve apoio direto da Presidência da República (inicialmente, de Juscelino Kubitschek e, posteriormente, de João Goulart), e contou com um corpo técnico qualificado. Havia um sentido de missão nacional em planejar o desenvolvimento da Região Nordeste com base em critérios de equidade, racionalidade e protagonismo regional.

No entanto, como toda grande experiência histórica, aquela também apresentou *acertos notáveis e limites importantes*. Faço aqui um balanço realista, do ponto de vista de quem fez parte daquele processo, destacando os acertos, os limites e equívocos e uma síntese do projeto grandioso, ainda inacabado.

Os acertos que a ‘Sudene originária’ ensinou ao Brasil estão relacionados à utilização prática dos seguintes elementos: 1) diagnósticos precisos da desigualdade regional. O maior acerto foi a clareza conceitual sobre o subdesenvolvimento nordestino. Tratava-se de um problema estrutural, histórico, vinculado à formação do capitalismo brasileiro e à marginalização da região Nordeste. Essa interpretação, baseada em evidências e em sólida teoria, deu fundamento técnico e político ao planejamento regional; 2) instituição da prática do planejamento estratégico e territorial. A Sudene não fazia planos genéricos, mas projetos baseados em recortes

regionais internos, com prioridades distintas para o Semiárido, a Zona da Mata e o Litoral Industrial. Essa visão diferenciada era inovadora e essencial para evitar generalizações estéreis; e 3) criação de mecanismos institucionais e financeiros. Ainda em sua primeira fase, v. g. a da ‘Sudene originária’, a Superintendência começou a desenhar o que seriam, mais tarde, os grandes instrumentos de ação regional: fundos de investimento (como o Finor), outros incentivos fiscais, articulação interinstitucional e bancos de dados regionais. Ademais, tratava-se de inovações institucionais com foco no médio e longo prazo. Esses instrumentos eram estabelecidos de forma articulada a compromissos sociais. Embora aquela época fosse marcada por uma visão mais econômica do desenvolvimento, a ‘Sudene originária’ já incorporava, graças a Furtado e a sua equipe, a preocupação com a inclusão social, com a reforma agrária, com o êxodo rural e com a cidadania regional. Isso diferenciava a Sudene e o Nordeste da época de muitos planejamentos tecnocráticos praticados na América Latina de período em questão.

Os limites e equívocos estiveram relacionados aos seguintes problemas: 1) dificuldade para romper com o poder local tradicional. Um dos principais obstáculos – e talvez um erro de cálculo político – foi subestimar a força das oligarquias regionais, especialmente no meio rural. A proposta de reforma agrária e de racionalização da produção agrícola esbarrou na resistência do poder local, que mantinha forte influência sobre o Estado e o Congresso Nacional; 2) baixa articulação federativa. Embora a Sudene fosse uma instituição federal com atuação regional, faltou-lhe maior integração com os governos estaduais e municipais, que muitas vezes viam a instituição com desconfiança ou como concorrente. Isso dificultou, em muitos casos, a implementação capilarizada das políticas; 3) fragilidade diante de mudanças políticas nacionais. A dependência da vontade política presidencial constituiu, por isso, um notável ponto crítico. A Sudene só pôde operar com liberdade e respaldo enquanto dispôs do alinhamento entre Celso Furtado e a Presidência da República. Ante o golpe de 1964, a instituição foi rapidamente desfigurada, evidenciando que seu modelo institucional não estava suficientemente blindado contra rupturas; e 4) ênfase especial ao desenvolvimento da indústria. Era grande o otimismo conferido à capacidade da industrialização de resolver automaticamente os problemas sociais regionais. De fato, os polos industriais criados geraram emprego e trouxeram dinamismo à produção, mas, em muitos casos, não foram acompanhados de políticas redistributivas eficazes. Como resultado, a desigualdade social nas áreas urbanas nordestinas permaneceu elevada.

Em síntese: a ‘Sudene originária’ representava um projeto grandioso, caracterizável como a experiência mais avançada que o Brasil já viveu em termos de planejamento regional com base em justiça social. Seu maior legado não se limita a obras ou números, mas consiste em uma visão crítica e criativa de desenvolvimento, que alia teoria sólida, compromisso ético e ação concreta. Se não foi plenamente realizada, não se deve a falhas internas graves, mas porque o País, naquele momento, não estava preparado para sustentar um projeto de transformação tão profundo, que tocava em interesses estruturais relacionados à terra, à renda e ao poder. Ainda assim, aquela Sudene continua como referência para qualquer proposta séria de reequilibrar o território brasileiro, fazer justiça histórica e pensar o desenvolvimento de forma integrada, inclusiva e sustentável.

Porém, a situação mudou, como o senhor mesmo registra em seus escritos. Com o golpe de 1964, a atuação da Sudene não abandonou de imediato e expressamente as teses furtadianas e cepalinas presentes no *Relatório do GTDN*. Porém, na ocasião, a partir da instalação de um regime autoritário em 1964, as perspectivas de sociedade e de desenvolvimento passaram a diferir fortemente daquelas perspectivas vigentes nos governos Vargas (1951-1954), Kubitschek (1956-1961) e Goulart (1961-1964), especialmente nos dois últimos, quando a Sudene ganhou vida e fôlego. Como foi planejada a intervenção no Nordeste no período pós-1964? Que balanço seria possível a partir da comparação desses dois períodos, isto é, o democrático e o autoritário?

Essa pergunta permite um adequado e necessário exame das mudanças de paradigma na política de desenvolvimento regional, após o golpe de 1964 – uma virada que marcou o fim de um ciclo de planejamento participativo e comprometido com a justiça social, dando início a uma era marcada por tecnocratismo, centralização e alinhamento ao capital internacional. Daí a necessidade de uma resposta analítica, construída em tom de memória crítica, estruturada em três partes – a transição, a lógica da intervenção pós-64 e o balanço comparativo dos dois períodos – com uma conclusão.

A transição: ruptura institucional com continuidade formal. De fato, como tenho dito em palestras e entrevistas, a ruptura de 1964 não refletiu de forma imediata no plano institucional da Sudene. No curto prazo, houve uma *continuidade aparente*, com técnicos ainda em seus cargos e planos em curso. Muitos dos documentos da fase pré-1964 ainda circulavam como base de referência, e a linguagem do *desenvolvimento regional* permanecia nas peças oficiais. Mas a mudança era mais profunda e estrutural: tratava-se de uma ruptura nas ideias/forças que orientavam o planejamento. Perde espaço a concepção de desenvolvimento com redistribuição e transformação social, como defendida por Furtado e expressa nos planos de governo de JK e de João Goulart. Entra em vigor uma visão de crescimento econômico subordinado à lógica do capital externo, com forte centralização no Executivo federal. A Sudene permaneceu como órgão, mas perdeu autonomia, caráter crítico e ambição transformadora.

A lógica da intervenção após 1964. O planejamento regional é marcado por tecnocracia e articulação subordinada. A partir do novo regime, o planejamento no Nordeste passou a seguir a lógica do modelo autoritário-desenvolvimentista, que conferia prioridade: 1) ao crescimento econômico acelerado, com foco na produtividade e na modernização empresarial, sobretudo nos setores industrial e agroexportador; 2) à atração de capital privado (nacional e estrangeiro) via incentivos fiscais, sem exigências de contrapartida social ou territorial; 3) a obras de infraestrutura voltadas para a integração nacional, mas com pouca sensibilidade às demandas locais e regionais; e 4) repressão à mobilização social e esvaziamento das pautas redistributivas, como a reforma agrária e os direitos trabalhistas no campo. Nesse período, a Sudene foi transformada em

um órgão executor de projetos e distribuidor de incentivos, dispondo cada vez menos de capacidade para formular e coordenar um programa regional próprio. Os planos passaram a privilegiar grandes obras, projetos de irrigação empresariais e polos industriais orientados para a substituição de importações e a exportação, mas pouco voltados ao desenvolvimento local e às populações mais vulneráveis.

Balanço comparativo dos dois períodos: democrático (1961-1964) e autoritário (1964 em diante). O período democrático (1961-1964) foi caracterizado pelas seguintes particularidades: 1) visão estruturante e transformadora, com base em diagnóstico histórico-social do subdesenvolvimento; 2) protagonismo regional e técnico na formulação das políticas de desenvolvimento regional (caso da Sudene sob a coordenação de Furtado); 3) intervenção estatal orientada por metas sociais, incluindo propostas (ainda que incipientes) de redistribuição de terra e de renda; e 4) valorização da cultura regional e da identidade nordestina como parte do Projeto de Desenvolvimento. O *período autoritário* (1964 em diante) apresentou as seguintes características: 1) racionalidade tecnocrática e centralizadora, com menor atenção às especificidades regionais; 2) orientação pró-mercado, alinhada ao capital internacional, com forte ênfase em ‘grandes projetos’ e resultados macroeconômicos; 3) substituição da reforma agrária por modernização agrícola empresarial, que aprofundou a concentração fundiária; e 4) aprofundamento das desigualdades internas, inclusive no interior do próprio Nordeste, entre as zonas industriais e o Semiárido. Conclusão: perda do projeto social de desenvolvimento. A comparação entre os dois períodos revela dois projetos de país em disputa. O *período democrático* busca o desenvolvimento com justiça regional e inclusão social, ainda que diante de limitações políticas e institucionais. O *período autoritário* aposta em crescimento econômico a qualquer custo, com resultados concentradores e pouco sensíveis às desigualdades regionais. A Sudene, enquanto expressão institucional, foi esvaziada de sua vocação original: deixou de ser uma escola de pensamento crítico e ação estratégica para se transformar em instrumento de gestão de incentivos, muitas vezes capturados por interesses locais ou econômicos específicos. Ainda assim, a memória da ‘Sudene originária’ permanece como exemplo de que outro modelo de desenvolvimento era – e ainda é – possível, desde que haja vontade política, visão estratégica e compromisso ético com a população do Nordeste.

Mais especificamente em relação a esse último período, o do chamado regime militar, qual a sua avaliação, inclusive considerando sua experiência à época como técnico da Sudene (e do Ministério do Interior) e já um estudioso em questões do planejamento regional? Quais são os principais méritos e deméritos no tratamento da questão regional?

Respondo em tom reflexivo e analítico, compatível com minha fala e à luz de minha trajetória, em primeiro lugar, como técnico da Sudene (de 1962-1972), e, em segundo lugar, como técnico e dirigente de unidades da Secretaria-geral do Ministério do Interior – Secretaria de Pesquisas e Programas e Secretaria de Planejamento

e Operações – e como estudioso do desenvolvimento regional (de 1972-1979). Nesse sentido, procuro compor um depoimento denso e ponderado, com base na experiência vivida e na leitura crítica do período do regime militar.

Avaliação do planejamento regional sob o regime militar: lanço um olhar a partir da minha experiência na Sudene. Acompanhei, como técnico da Superintendência, a transição entre duas épocas marcadamente distintas: 1) a fase inicial – que costumo chamar de “Sudene originária”, entre 1959 e 1964 –, que representou um esforço ousado de transformação estrutural do Nordeste, com base em um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social; e 2) a fase posterior ao golpe de 1964, quando, apesar da manutenção formal da instituição e de muitos de seus quadros técnicos, houve uma mudança profunda de orientação política e ideológica no trato da questão regional. Essa nova etapa exigiu de todos os servidores públicos adaptação, discernimento e também espírito crítico, pois tinha-se a consciência de que se operava no âmbito de um Estado autoritário, que, embora comprometido com o crescimento econômico, esvaziou a ideia de desenvolvimento como processo integrado, redistributivo e democrático.

Trato assim dos méritos e deméritos, a partir dos quais elaboro uma síntese crítica e uma reflexão final.

Méritos: avanços materiais e institucionais, ainda que parciais. Eu seria impreciso se negasse os resultados concretos obtidos durante o regime militar, especialmente nos anos de maior crescimento (1968-1973). Entre os méritos mais evidentes do período, são destacáveis os seguintes: 1) ampliação da infraestrutura econômica. Houve grandes investimentos em obras de energia, transporte, irrigação, manejo e integração de recursos hídricos, fundamentais para conectar o Nordeste ao restante do País e criar as condições materiais para o crescimento; 2) consolidação de polos industriais. Com o apoio da Sudene e dos incentivos fiscais, surgiram complexos industriais importantes em cidades como Salvador, Recife e Fortaleza, contribuindo para a diversificação da base produtiva regional, antes fortemente dependente da agricultura tradicional; e 3) aumento da capacidade administrativa. Nesse período também houve um significativo esforço de racionalização administrativa, com maior uso de indicadores, objetivos, metas e mecanismos de monitoramento, profissionalizando grande parte da gestão pública regional – embora sob uma lógica autoritária e tecnocrática.

Deméritos: perda de autonomia, ruptura com o projeto social e aprofundamento das desigualdades. Durante o período militar, foram observados limites e equívocos no tratamento da questão regional. Os limites foram profundos e, em muitos aspectos, estruturais. Entre os principais deméritos, eu destacaria os seguintes: 1) esvaziamento político e estratégico da Sudene. A Superintendência perdeu muito do seu papel enquanto formuladora de políticas e agente transformador, passando a atuar como gestora técnica de incentivos, subordinada às diretrizes do governo central. A ideia da Sudene enquanto espaço de pensamento e de debate regional foi abandonada; 2) descontinuidade do projeto redistributivo. A ruptura a respeito das ideias de reforma agrária, de valorização da agricultura familiar e de inclusão dos mais pobres no planejamento regional retirou, de modo

considerável, o componente social do desenvolvimento. Os frutos do crescimento não foram distribuídos de forma equitativa; 3) modernização excludente. A industrialização e os investimentos agrícolas conferiram prioridade a grandes grupos empresariais e setores exportadores, deixando à margem vastos contingentes de trabalhadores, sobretudo do Nordeste semiárido. Enquanto o Nordeste urbano avançou, o Nordeste rural profundo ficou para trás; e 4) falta de participação e centralização decisória no âmbito das atividades de planejamento e gestão do desenvolvimento. O planejamento regional tornou-se verticalizado, tecnocrático e, em vários sentidos, desvinculado das realidades locais. Estados e municípios pouco participaram da definição das prioridades, e a sociedade civil foi excluída do debate sobre o destino da região.

Síntese crítica: pode-se dizer que o regime militar tratou a questão regional como um problema técnico a ser gerido, e não como um desafio político e histórico a ser enfrentado com coragem e participação democrática. O Nordeste foi considerado uma área a ser integrada e dinamizada economicamente – o que, em certa medida, ocorreu –, mas sem um projeto claro de superação das desigualdades sociais e sem enfrentamento das raízes do subdesenvolvimento regional. O que se construiu foi uma modernização conservadora, marcada por ganhos produtivos seletivos, mas sem transformação estrutural do território ou da vida das populações mais vulneráveis.

Reflexão final: para quem atuou na Sudene (e no Ministério do Interior) e acompanhava, com atenção e compromisso, os rumos do planejamento regional, é possível dizer que o período militar legou ao Nordeste alguma infraestrutura, alguma industrialização – mas não o desenvolvimento, no sentido pleno e duradouro. A promessa de um projeto nacional integrador e justo, que havia começado a ser desenhada na década de 1950, foi interrompida, adaptada, despolitizada e, em certa medida, traída. É essa leitura crítica, mas ancorada na experiência vivida e nos dados concretos, que procuro compartilhar com as novas gerações que ainda se perguntam: é possível planejar com justiça social? A história da Sudene, com seus altos e baixos, mostra que sim – mas essa possibilidade vai depender do tipo de sociedade que queremos e que será possível construir, assim como do esforço a ser feito para recuperar aquele projeto, no contexto do ambiente em que estamos vivendo⁸.

Como avalia as trajetórias cruzadas do planejamento nacional e do planejamento regional a partir da redemocratização do país em 1985? O que deixamos de fazer de lá para cá que seria fundamental retomar?

A trajetória do planejamento regional, no contexto da redemocratização em 1985, deu início a um novo ciclo de planejamento nacional e regional, marcado por desafios, avanços e também muitas lacunas. A trajetória dessas duas esferas esteve entrelaçada, mas nem sempre com o alinhamento necessário para promover um

⁸ Críticas e reflexões a respeito encontram-se em muitos dos meus trabalhos, com destaque para os seguintes: (i) *Desenvolvimento em bases regionais (experiências com políticas públicas)*, livro indicado ao Prêmio Jabuti e ao Prêmio ABEU, da Associação Brasileira das Editoras Universitárias; (ii) *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*; (iii) *A sociedade cearense: mudanças necessárias e transformações possíveis* (Carvalho, 1985a, 1988, 2021).

desenvolvimento integrado e justo. As atividades realizadas envolveram trajetórias cruzadas, produzindo fragmentação, desconexão e descentralização sem fortalecimento.

Trajetórias cruzadas. Com o fim do regime autoritário, o país reconquistou espaços para o debate plural e a participação social. O planejamento nacional ganhou novos contornos, especialmente com a Constituição de 1988, que ampliou os princípios do desenvolvimento, assim como a descentralização e a promoção da justiça social (Brasil, 1988). Entretanto, o planejamento regional nem sempre conseguiu se fortalecer com autonomia e capacidade técnica suficientes para ser inserido efetivamente nas estratégias nacionais.

Fragmentação e desconexão. Enquanto o planejamento nacional passou a ser mais pautado por diretrizes macroeconômicas e pela abertura econômica, o planejamento regional ficou, muitas vezes, restrito a ações setoriais, sem repercussão espacial, esvaziando o sentido integrador do desenvolvimento em bases regionais. A ausência de um projeto nacional que efetivamente incorporasse o planejamento regional dificultou a superação das desigualdades históricas, especialmente no Nordeste.

Descentralização sem fortalecimento. A descentralização política e administrativa, viabilizada pelos avanços propiciados pela nova Constituição, ampliou o papel dos estados e municípios no planejamento local, mas a falta de recursos, capacitação e coordenação nacional limitou o impacto dessas iniciativas.

Iniciativas importantes foram, praticamente, ignoradas depois de 1985. Em consequência, deixamos de implementar muitas dessas propostas, dentre as quais: 1) a reformulação do projeto de desenvolvimento regional, perdendo-se a oportunidade de resgatar uma visão estratégica que articulasse o planejamento nacional e o planejamento regional, com foco na justiça social, inclusão produtiva e sustentabilidade ambiental, superando os modelos puramente econômicos e fragmentados; 2) o fortalecimento institucional da coordenação regional, de modo a permitir a recriação e o fortalecimento de instituições como a Sudene, com autonomia técnica e política, para atuar como articuladores entre governo federal, estados, municípios e sociedade civil, promovendo o diálogo e a integração de políticas; 3) a adoção de processos de planejamento participativo e multidimensional. Nesse sentido, teria sido fundamental ampliar a participação social nos processos decisórios, considerando as especificidades culturais, sociais e ambientais de cada região, para construir políticas públicas mais eficazes e legítimas; e 4) a promoção de investimentos em capacidades locais, apostando na capacitação técnica, no fomento à inovação e na valorização do conhecimento local para que as regiões pudessem protagonizar seus próprios processos de desenvolvimento. Além disso, houve a perda ou o desperdício de importantes potenciais de avanços por falhas de articulação, insuficiência de recursos e falta de um Projeto Nacional de Desenvolvimento Regional, coerente com a diversidade regional do país. A retomada de iniciativas relacionadas a esses aspectos é fundamental para que se possa enfrentar os desafios atuais do país, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e justo, em termos econômicos, sociais, ambientais e culturais.

Um ponto interessante que o senhor menciona relaciona-se ao tratamento ou à relevância da problemática da seca, digamos, do ponto de vista técnico e político. Conforme sua afirmação: “Celso Furtado não queria saber de previsão de seca. [...] Dizia ele que a previsão forneceria instrumentos aos coronéis rurais do Nordeste, para usarem essas informações na ‘fabricação’ de secas, diante de previsões relacionadas à possível ocorrência desse fenômeno”. Mais tarde, nos anos 1970, o senhor mesmo, no âmbito da Sudene, foi responsável pelo *Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas* no Nordeste, importante documento que gerou efeitos em termos de pesquisas e intervenções. Era outra a abordagem do fenômeno, seguramente. As questões formuladas por Rômulo Almeida, Celso Furtado e outros sobre o semiárido brasileiro continuam válidas, assim como suas atualizações – como mostra o clássico *A Economia Política do Nordeste*, prestes a completar 40 anos. Diante disso, quais são as principais diferenças, do ponto de vista político e da intervenção estatal nas secas, entre aquele contexto e o atual?

Ótima questão, que toca no cerne da relação entre conhecimento técnico, política pública e as dinâmicas sociais do Semiárido nordestino. No primeiro momento, representado pela atuação de Celso Furtado e seus contemporâneos, havia um entendimento profundo da seca não apenas como fenômeno climático, mas como um problema social e político estruturado. Para Furtado, a seca era uma expressão das desigualdades históricas e da configuração socioeconômica do Nordeste, marcada pela concentração de terra, pelo poder dos coronéis e pela exclusão das populações rurais. Por isso, ele alertava contra a ênfase na previsão do fenômeno como um instrumento que poderia legitimar práticas de manipulação política; os coronéis rurais, com essas informações, poderiam agir para perpetuar suas vantagens, controlando recursos e condicionando a vida dos trabalhadores rurais. Nesse sentido, a seca era ‘fabricada’ como problema político, não apenas um evento natural a ser previsto e administrado.

Já na década de 1970, quando estive diretamente envolvido com a elaboração do *Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas* na Sudene, o contexto técnico e político havia mudado significativamente (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1970). Com o avanço da pesquisa científica, dos sistemas de monitoramento climático⁹ e das tecnologias de manejo de recursos hídricos, passou a ser possível conceber estratégias preventivas mais articuladas, baseadas em dados e intervenções planejadas. Essa abordagem buscou romper com a visão exclusivamente emergencial da seca, propondo ações estruturais para mitigar seus efeitos, como a ampliação da irrigação, a construção de obras de armazenamento e distribuição de água, além de políticas sociais para reduzir a vulnerabilidade das populações. No entanto, mesmo com a

⁹ Graças, em boa medida, ao trabalho do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), localizado em São José dos Campos-SP.

modernização tecnológica, o desafio político permanecia, consistindo em garantir que as políticas públicas de combate à seca fossem implementadas de forma equitativa, democrática e com participação social, para não reproduzir os mecanismos de exclusão e dominação que marcaram o passado.

Assim, enquanto na época de Furtado a ênfase era na crítica ao uso político do conhecimento sobre a seca, no período posterior, os esforços passaram a consistir no uso do conhecimento técnico como ferramenta para políticas preventivas e estruturais – mas sem perder de vista a necessidade de democratizar o acesso a esses recursos e controlar os interesses locais. Portanto, as diferenças entre esses dois momentos refletem não apenas avanços tecnológicos, mas também uma evolução no entendimento da seca como fenômeno socioambiental complexo, que exigia respostas integradas, sensíveis às dinâmicas políticas e sociais da região.

Numa outra publicação, *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões*, importante coletânea de textos variados, o senhor já se ‘queixou’ da falta que o planejamento faz, especialmente para as regiões periféricas, caso notório do Nordeste. Como entender o momento do planejamento governamental na atualidade? Quais são as margens de manobra efetivas para o Estado nacional e os governos das unidades subnacionais, especialmente aqueles da Região Nordeste? Os planejadores de hoje e de amanhã podem ter esperanças concretas de que conseguirão impulsionar processos de autêntico desenvolvimento nas regiões e no território nacional como um todo?

Esse é um tema central para compreender os desafios contemporâneos do *planejamento regional no Brasil*, especialmente em regiões historicamente periféricas como o Nordeste. Esses desafios envolvem questões relacionadas aos seguintes aspectos: momento atual do planejamento governamental; margens de manobra para o Estado nacional e governos subnacionais; esperanças para os planejadores de hoje e de amanhã, e papel do planejamento nacional e regional.

O momento atual do planejamento governamental. Nos últimos anos, o planejamento governamental no Brasil tem enfrentado um cenário complexo, marcado pelos seguintes problemas: 1) forte instabilidade política e econômica, que frequentemente resulta em mudanças abruptas de prioridades e cortes orçamentários; 2) redução da capacidade técnica e institucional do Estado, com enfraquecimento de órgãos especializados e perda de continuidade nas políticas públicas; 3) predominância de agendas setoriais fragmentadas, em detrimento de planos integrados e de longo prazo, que articulem dimensões econômicas, sociais, ambientais e territoriais; e 4) pressões do mercado e de interesses privados, que podem direcionar investimentos para áreas já desenvolvidas, aprofundando as desigualdades regionais.

Margens de manobra para o Estado nacional e governos subnacionais. Embora limitadas, há algumas possibilidades reais de atuação, assim expressas: 1) no âmbito federal, o Estado brasileiro ainda detém instrumentos

importantes, como políticas fiscais, transferência de recursos, programas de desenvolvimento e coordenação normativa. Mas esses instrumentos exigem visão estratégica e compromisso político nem sempre concretizáveis; 2) nas esferas estaduais e municipais do Nordeste, as margens de manobra dependem muito do fortalecimento institucional local, da capacidade de formulação e gestão de políticas públicas e da articulação com a sociedade civil e o setor privado. A autonomia constitucional existe, mas sua efetividade varia muito; e 3) articulações intergovernamentais e regionais – como consórcios públicos e pactos federativos – que podem ampliar a capacidade de planejamento e execução, mesmo diante de limitações orçamentárias.

Esperanças para os planejadores de hoje e amanhã. É possível nutrir esperanças a esse respeito, mas elas são condicionais. Assim, os planejadores precisam: 1) buscar uma visão integrada e multidimensional do desenvolvimento, que ultrapasse a mera atração de investimentos e considere a justiça social, a sustentabilidade e a valorização cultural; 2) fortalecer o planejamento participativo, envolvendo as comunidades locais, para garantir legitimidade e efetividade das políticas; 3) investir na formação e capacitação técnica contínua, preparando-se para lidar com desafios complexos e dinâmicos, como mudanças climáticas e transformações tecnológicas; e 4) atuar como agentes de mediação entre diferentes interesses, promovendo o diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil.

Por fim, o planejamento nacional e regional só cumprirá seu papel se for entendido como um processo vivo, dinâmico e aberto – mais do que um conjunto de planos estáticos, uma ferramenta para mobilizar forças sociais em direção a um projeto comum de desenvolvimento.

Que lições Rômulo Almeida e Celso Furtado deixam para os quadros técnicos e dirigentes dos governos brasileiros, tanto o federal como os das unidades subnacionais? Em outras palavras, qual é a atualidade das ideias e da ação pública dessas duas destacadas referências do pensamento desenvolvimentista brasileiro?

Rômulo Almeida e Celso Furtado são referências fundamentais para qualquer quadro técnico e dirigente público que atue no planejamento e na gestão do desenvolvimento no Brasil – nas esferas federal, estadual e municipal. A atualidade do legado intelectual e das ações públicas desses dois pensadores reside na profundidade com que compreenderam o desenvolvimento como um fenômeno estrutural, multidimensional e inseparável das condições sociais, políticas e históricas do País.

Lições de Rômulo Almeida. As experiências bem-sucedidas do economista estiveram pautadas: 1) pela intervenção estatal estratégica e científica. Nesse sentido, ele sempre conferiu ênfase ao planejamento baseado em diagnósticos rigorosos, integrando conhecimento técnico e sensibilidade social. Na mesma linha, e em relação ao Nordeste, defendeu que o Estado devia ser protagonista na organização das ações de combate às desigualdades regionais, com ênfase na prevenção e no combate sistemático a problemas como a seca;

2) pela prevenção e gestão integrada. O trabalho de Rômulo Almeida demonstrou que enfrentar desafios como o Semiárido requer políticas públicas que ultrapassem a lógica emergencial, investindo em infraestrutura, pesquisa e capacitação local para garantir resiliência e autonomia das populações; e 3) pelo planejamento descentralizado e participativo. Apesar do contexto técnico, Rômulo valorizava a necessidade de envolver as comunidades locais e adaptar as políticas às realidades regionais específicas, evitando soluções genéricas e centralizadas.

Lições de Celso Furtado. As experiências de Furtado em relação ao desenvolvimento foram pautadas: 1) por uma visão estrutural do subdesenvolvimento. Ensinou que o subdesenvolvimento não é uma fase natural ou temporária, mas uma condição produzida e mantida por estruturas econômicas e políticas específicas. Isso exige uma ação estatal que promova mudanças profundas, incluindo a redistribuição de renda, a reforma agrária e a inclusão social; 2) pelo planejamento como instrumento de transformação social. Para ele, o planejamento não é mero ajuste técnico, mas uma ferramenta política de grande poder na construção de um projeto nacional integrado e justo, capaz de promover o desenvolvimento equilibrado entre regiões, e 3) por uma dimensão histórica e cultural. Reconheceu a importância de respeitar a identidade e as especificidades culturais das regiões, alertando contra modelos homogêneos que desconsiderassem as diversidades brasileiras.

Atualidade do pensamento e ação pública de Rômulo Almeida e Celso Furtado. As lições desses dois economistas e intelectuais continuam positivas. A partir delas, é possível: 1) enfrentar as desigualdades que persistem no Nordeste e no Brasil. Isso porque as questões que motivaram as reflexões de ambos permanecem centrais: a desigualdade regional, a concentração econômica e a exclusão social que ainda desafiam o Brasil, especialmente o Nordeste; 2) conceber e adotar políticas integradas e inclusivas. O modelo fragmentado e muitas vezes reativo das políticas públicas precisa dar lugar a abordagens estruturantes e participativas, que dialoguem com as comunidades e respeitem suas particularidades, e 3) conferir importância ao Estado como agente ativo. Em tempos de crescente influência do mercado e políticas neoliberais, a lembrança da relevância do Estado forte, capaz de planejar, coordenar e intervir de forma estratégica, é uma herança vital desses dois demiurgos do desenvolvimento brasileiro.

Por fim, Rômulo Almeida e Celso Furtado nos lembram que o desenvolvimento regional e nacional é um projeto complexo, que requer compromisso político, conhecimento técnico e sensibilidade social – ingredientes que devem inspirar as gerações atuais e futuras de gestores públicos no Brasil.

Há um futuro para o planejamento do desenvolvimento regional no Brasil?

Reproduzo a seguir o que, em parte, escrevi a esse respeito em 2014, a partir das provocações recebidas durante o 2º *Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - 2º Sedres*, realizado em Campina Grande, Paraíba, em palestra realizada no dia 13/08/2014. O tema central do aludido seminário, promovido pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), foi *A diversidade regional brasileira em perspectiva*

(Carvalho, 2014a). Penso que o futuro do desenvolvimento regional no Brasil faz parte do que, em boa medida, passou a acontecer depois de 2010. Resultados positivos nesse sentido podem ser obtidos, dependendo não apenas da garantia de sustentabilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), mas também da reestruturação dos entes nacionais, regionais e sub-regionais vinculados hoje ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR). Uma PNDR não pode ficar restrita apenas às políticas de desenvolvimento *lato sensu*. A versão mais atualizada da PNDR foi promulgada pelo Decreto nº 11.962, de 22/03/2024. Por esse instrumento, a PNDR define os objetivos, eixos de intervenção e mecanismos para o desenvolvimento regional sustentável no Brasil (Brasil, 2024).

A atual PNDR tem os seguintes objetivos, de acordo com o Art. 3º do Decreto nº 11.962:

- I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;
- II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;
- III - estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e
- IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais (Brasil, 2024).

Para fins do disposto no referido Decreto, consideram-se:

- I - convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida – a redução do nível de desigualdade por meio de processo de aproximação dos padrões de vida da população, relacionado ao acesso adequado a bens e serviços públicos e a outros direitos assegurados por políticas públicas; e
- II - rede policêntrica de cidades – a estruturação de redes de cidades que se conformam no território como intermediadoras de bens e serviços públicos para os seus entornos, e que cumprem funções específicas e complementares, com o papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados (Brasil, 2024).

Dada a diversidade regional brasileira, é preciso ainda considerar outras políticas em sua estrutura, a exemplo da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PNCS) – a ser concebida –, incluindo e articulando a de Combate à Desertificação e a de Recursos Hídricos. Isto porque hoje, por conta das mudanças climáticas e do avançado crescimento da população nas cidades, o recurso cada vez mais crítico é a água. A crise da água, no estado de São Paulo e no Nordeste, que se tornou aguda e visível depois de 2010, constitui evidência bem concreta sobre a gravidade do problema.

As políticas nacionais de combate (ou convivência com) as secas, em países como Estados Unidos, Austrália e países da Europa (com destaque para Portugal, Espanha, Grécia e Itália), estão sendo concebidas para dar solução à escassez de água. A PNCS, no Brasil, deve atender tanto às especificidades climáticas do Nordeste quanto aos fatores que produzem as secas agrícolas que ocorrem em áreas das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Não se ignora, pois, a ocorrência de secas na Amazônia, como demonstrado por estudos realizados por instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (Borma; Nobre, 2013).

É necessário refletir melhor sobre essas questões. Pensar que os problemas e as possibilidades engendradas pela diversidade do País e, em especial, do Nordeste não são apenas econômicas, sociais e ambientais. Ao contrário, são multifatoriais e multiescalares. A crise do regional ofereceu espaço para o desenvolvimento rural. Por conta da pluriatividade da agricultura, tão bem enfatizada por Rangel (2005), abrem-se linhas de trabalho que combinam atividades rurais e urbanas, estruturadas em torno do denominado ‘novo rural’. A dicotomia rural-urbano e o novo rural foram abordados em sete extensos volumes sobre a matéria (Campanhola; Silva, 2000). No mesmo sentido, há que incluir o rurano¹⁰.

As perspectivas do desenvolvimento em bases regionais no Brasil passam, assim, por novas estratégias, novas não no sentido de apenas inusitadas, mas porque terão de ser reengendradas. Pensamos esse futuro refletindo sobre medidas relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento em bases regionais. Medidas que atendam à oferta, como as referidas à ciência, à tecnologia e à inovação, sem se esquecer as técnicas ligadas ao progresso técnico de uso mais imediato. Sem esses aportes, as reflexões e proposições perdem força de arranque. É necessário que as propostas sejam sustentáveis, em relação às múltiplas dimensões do desenvolvimento. É preciso também considerar as expectativas das visões globais, para saber como elas nos impactam positivamente.

Finalmente, como uma breve síntese sobre o futuro do desenvolvimento regional brasileiro, valho-me da feliz ideia do professor Carlos Brandão, do IPPUR-UFRJ, em primoroso Prefácio à 2ª Edição do meu livro, intitulado *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*, publicado pela Editora da Universidade Estadual da Paraíba (EDUEPB):

Eu aproveitaria o ensejo da reedição desta obra tão criteriosa e proporia essa como a bandeira de todos aqueles que lutam por um Brasil que aprenda a valorizar as suas diversidades socioculturais e a combater estruturalmente suas inúmeras formas de desigualdades sociais e espaciais: mobilizemo-nos pelo ‘planejamento e administração do desenvolvimento em bases regionais’ (Brandão, 2014, p. 13).

¹⁰ Categoria criada e tratada por Freyre (1982).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rômulo. Apresentação. In: CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento regional: um problema político*. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014. p. 19-21.
- ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste: desenvolvimento social e industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Brasília, DF: CNPq, 1985. 286 p. (Série Estudos sobre o Nordeste, 18).
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento*. 2003. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O Brasil desenvolvimentista e a trajetória de Rômulo Almeida: projeto, interpretação e utopia*. São Paulo: Alameda, 2021. 580 p.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. Rômulo Almeida. In: PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (org.). *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 305-323.
- BORMA, Laura de Simone; NOBRE, Carlos (org.). *Secas na Amazônia: causas e consequências*. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. 370 p.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Prefácio. In: CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento regional: um problema político*. Campina Grande: EDUEPB, 2014. p. 11-17.
- BRANDÃO, Carlos Antonio. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora Unicamp, 2007. 240 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Assessoria Econômica. *Planejamento do combate às secas*. [Rio de Janeiro]: Banco do Nordeste do Brasil: Comissão Incorporadora, 1953. 72 p. Mimeografado.
- BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mar. 2024.
- CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In: CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da (ed.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna-SP: Editora Unicamp, 2000. v. 4.
- CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 506 p.
- CARVALHO, Otamar de. *A sociedade cearense: mudanças necessárias e transformações possíveis*. Fortaleza: DNOCS, 1985a. 35 p.
- CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento em bases regionais: experiências com políticas públicas*. Campina Grande: EDUEPB, 2021. 641 p.
- CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento regional, um problema político*. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014a. 340 p. il.
- CARVALHO, Otamar de. *Diagnóstico e embasamento para a formulação de uma Política Nacional de Secas no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional: IICA, jun. 2013.
- CARVALHO, Otamar de. *Estudos prospectivos sobre o desenvolvimento do Nordeste*. Fortaleza: BNB: IICA, maio 2014b. 99 p.
- CARVALHO, Otamar de. *Meio ambiente, recursos hídricos e desertificação*. Brasília, DF: IPEA, 2016a. 28 p.

CARVALHO, Otamar de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antonio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. p. 303-366.

CARVALHO, Otamar de. *O bioma caatinga e outros territórios frágeis do Nordeste: progressos e desafios*. Ponta Grossa: Atena, 2023. 151 p.

CARVALHO, Otamar de. *O Nordeste semiárido: questões de economia política e de política econômica*. 1985. 674 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985b. 2 v.

CARVALHO, Otamar de. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 295-310, jul./dez. 2014c.

CARVALHO, Otamar de. Prólogo à 2ª edição dos relatórios do I e do II Encontro dos Bispos do Nordeste. In: ROCHA, Dom Jaime Vieira (org.). *Sob os signos da esperança e da responsabilidade social: anais do I e do II Encontro dos Bispos do Nordeste* (Campina Grande-PB, 1956; Natal-RN, 1959). Campina Grande: EDUEPB, 2016b. p. 15-60.

CARVALHO, Otamar de; SANTOS, José Aldo. Contribuição da 'Nova Sudene' para o desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste: relatório final. Recife: Ministério da Integração Nacional, jun. 2003.

D'AGUIAR, Rosa Freire. Introdução. In: FURTADO, Celso. *Correspondência intelectual: 1949-2004*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021a. 428 p.

D'AGUIAR, Rosa Freire. Prefácio. In: BARBOSA, Alexandre de Freitas; SAES, Alexandre Macchione. *Celso Furtado e os 60 anos de Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Edições Sesc, 2021b. 468 p.

ENCONTRO DOS BISPOS DO NORDESTE, 1., 1956, Campina Grande. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 276 p.

ENCONTRO DOS BISPOS DO NORDESTE, 2., 1959, Natal. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 124 p.

FREYRE, Gilberto. *Rurbanização: que é?*. Recife: Ed. Massangana, 1982. 156 p.

FURTADO, Celso. *Diários intermitentes: 1937-2002*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 446 p.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1959. 568 p.

JUDT, Tony. *O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente*. Tradução Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. 212 p.

RANGEL, Ignácio. Introdução ao desenvolvimento econômico no Brasil (1954). In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. v. 1.

ROCHA, Dom Jaime Vieira (org.). *Sob os signos da esperança e da responsabilidade social: anais do I e do II Encontro dos Bispos do Nordeste* (Campina Grande-PB, 1956; Natal-RN, 1959). Campina Grande: EDUEPB, 2016.

SANTOS, Milena Barros Marques dos; SOUSA Cidival Moraes de. Otamar de Carvalho: das secas, açudagem e lavouras xerófilas ao desenvolvimento do Nordeste. In: SOUSA, Cidival Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (org.). *Celso Furtado: a esperança militante* (Depoimentos). Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 109-140.

SOUZA, Armando Lirio de; CARMO, Everson Luan M. Castro do. Resenha: BRANDÃO, Carlos Antônio. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. *Revista Terceira Margem Amazônia*, Manaus, v. 1, n. 2, p. 219-224, 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas do Nordeste: plano de trabalho*. Recife: Sudene, 1970.



Antônio Alberto Valença

Da CPE ao presente: a trajetória do planejamento na Bahia

O economista Antônio Alberto Valença integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo da Bahia e é Assessor Especial do Secretário do Planejamento deste estado. Com larga trajetória no serviço público, ocupou vários cargos diretivos, inclusive os de Secretário de Finanças da Prefeitura de Salvador e de Diretor do Órgão Central de Planejamento (Oceplan) no mesmo município, nos anos 1970; de Chefe de Gabinete da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia, nos anos 1990, e de Secretário da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, em 2010. Passou também pelo ambiente acadêmico, tendo sido professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Católica do Salvador (UCSal). Esse percurso profissional o fez ter uma ampla visão do pensamento, da função e das práticas referentes ao planejamento nas instâncias governamentais. Considerado uma pessoa de referência no âmbito do Governo da Bahia, o Professor Antônio Alberto Valença nos recebeu para uma entrevista na sala em que trabalha, na Secretaria do Planejamento (Seplan), em setembro de 2025. Com uma fala tranquila, sempre gentil e atento às nossas indagações, fundamentou suas reflexões nas experiências vividas, no que observou e realizou. Aqui se transcreve parte das mais de duas horas de uma conversa agradável e rica em aprendizados, que trouxe elementos para melhor se entender a trajetória da institucionalização do planejamento neste estado.

Como o senhor descreve Antônio Alberto Valença, servidor público, considerando sua trajetória nas instâncias de planejamento?

Eu diria que minha trajetória tem muito a ver com o início da caminhada. No início da caminhada, eu fui admitido como estagiário da CPE¹.

Eu estava ainda do meio para o fim do primeiro ano do curso de Economia. E a CPE fez um recrutamento de estagiários. E fomos: eu, depois chegaram outros, e fomos três ou quatro estagiários.

Essa experiência despertou meu interesse pela questão do planejamento, do setor público. Foi... o fato de acompanhar, ali como estagiário (pausa) o estagiário é uma testemunha não presente de fatos importantes, de fatos relevantes. Mas, você está sempre no ambiente, em contato com as pessoas. E isso foi muito importante para a minha vida profissional.

O senhor falou de ambiente. Como era o ambiente do setor público naquela época?

Do setor público, eu não sei, não posso dizer, porque eu estava como estagiário na CPE, que era uma instituição, digamos assim, bastante diferenciada. Mas a minha percepção é que as pessoas eram extremamente comprometidas, interessadas, motivadas – eu diria que essa expressão seja a mais apropriada.

Extremamente motivadas, nós sentíamos, é... a convocação, o apelo que vinha das lideranças e procurávamos atender da melhor maneira possível, com entusiasmo. Havia muito entusiasmo no trabalho. Discutia-se muito, conversava-se muito. Era um ambiente extremamente interessante e foi muito importante para a minha vida, até hoje. Não era que as pessoas falassem apenas de coisas sérias ou falassem apenas de trabalho, não, falava-se de tudo!

Mas havia aquela visão de dar uma contribuição, de transformar, de mudar as coisas, de crescer, de fazer com que o estado se tornasse um lugar melhor, mais interessante. *Mais justo*. Então, aquilo, na mente de um jovem, toca profundamente. O ambiente era *muito* favorável a isso.

Não é que fosse sempre, assim, vamos dizer, um convento de freiras, em que todo mundo estivesse caminhando *exatamente* na mesma direção, não era isso. Havia antagonismos, discussões, divergências, críticas de uns para outros. Eu me lembro de que alguns técnicos não se davam bem com outros. Isso é natural em qualquer ambiente de trabalho, não é nenhuma exceção. Mas, *no todo*, havia um... ambiente.

¹ A sigla CPE significa Comissão de Planejamento Econômico (nota dos organizadores).

Ambiente é a palavra que melhor se adequa, sabem? Muito favorável, muito positivo. A gente *se envolvia* com aquela coisa.

E assim foi. [...] Acabou sendo um estágio de quatro anos. [...] Os estagiários que entraram comigo, *todos* ficaram, os quatro.

Professor Valença, para além dessa sua experiência inicial na CPE, sabemos que o senhor tem uma larga trajetória nas instâncias de planejamento. Poderia nos falar de momentos especiais dessa trajetória, de uma maneira mais ou menos resumida? O senhor sempre atuou nessas instâncias?

Predominantemente.

No início, isso para mim foi extremamente importante, porque me alertou, me despertou, a palavra melhor seria essa, me despertou para essa área ali... O jovem quer, como se diz comumente, mudar o mundo, certo? Eu diria que o jovem quer dar uma contribuição sempre, entendem? Então, nós queríamos contribuir de alguma maneira.

Esse ambiente estimulante não era só da CPE. Vamos ampliar um pouco essa visão.

Nós estávamos numa época muito interessante do país e do estado também.

Sim...

Porque falava-se, correntemente, em desenvolvimento. Falava-se, correntemente, em crescimento econômico, em... industrialização, infraestrutura. Essas palavras... [...].

Vejam bem, nós estávamos... eu estou falando do ano de 1960. Nós estamos saindo da década de 50. A década de 50 foi uma década de *profundas* transformações no país.

Foi a década do... vamos dizer, da expansão industrial. Da expansão do processo de substituição de importações, da implantação da indústria automobilística, do rodoviarismo.... que depois se mostrou que não foi só positivo, teve também um lado negativo. Mas, que entusiasmou na época [porque, até então] era uma aventura se viajar... vamos dizer, quase impossível viajar de automóvel, de Salvador ao Rio de Janeiro. Aí passou a ser uma coisa corriqueira. Passagem de ônibus! As pessoas iam de ônibus para o Rio de Janeiro ou para São Paulo.

Então, isso era, assim, uma mudança fantástica!

Um verdadeiro turbilhão desenvolvimentista.

Isso.

Era um momento, assim, em que a gente não tinha dúvida de que o país tinha entrado em uma era extremamente... é, vamos dizer... de crescimento, de desenvolvimento.

Havia o fenômeno da urbanização. As populações, nessa época, no final dos anos 50... o Brasil ainda era um país em que a população predominante era a população do meio rural. Nós estávamos caminhando para a urbanização intensa, que foi intensa demais e desorganizada demais, e que até hoje tem sequelas, né?

Não posso dizer que foi um fenômeno que só trouxe resultados positivos. Não, muitos problemas também. [...]

O país se surpreendeu com si mesmo. A verdade é essa.

E o estado da Bahia é muito particular, porque o estado da Bahia já defendia essa linha do planejamento, de traçar metas e objetivos, que não era uma coisa tão comum assim para a época.

Então, isso criou todo um ambiente favorável e, eu diria, encantador mesmo. As pessoas entraram nisso com uma esperança muito grande, que por motivos que nós todos conhecemos hoje, na idade adulta, na maturidade, as coisas não deram certo, ou não deram como gostaríamos que tivessem dado.

Nesse contexto de transformações intensas, de alteração na própria organização social, de organização do território pela integração regional, como o senhor observa o papel da CPE? Ou como ela era percebida nas demais instâncias de planejamento, já que ela estava, de certo modo, mobilizando e organizando ideias e projetos para a Bahia participar mais ativamente daquele processo de transformações?

Olha, quando eu entrei na CPE, a CPE estava saindo *há poucos meses* de um período em que ela foi extremamente prestigiada pelo governador. O governador Antônio Balbino, que se dava muito bem com o Rômulo, se integrava e foi, assim muito positivo.

Depois veio o governador Juracy Magalhães, que já não tinha essa facilidade de... relação, de relacionamento com o Rômulo, com aquela equipe, então, começaram a surgir arestas.

Balbino e Rômulo foram membros do segundo governo Vargas, Balbino como ministro e Rômulo chefiando a Assessoria Econômica da Presidência da República.

A Assessoria Econômica, exatamente. Então isso facilitou muito as coisas, *ou contribuiu*, melhor dizendo.

Eu não quero fazer aqui uma crítica ao Juracy Magalhães, ele era um político de outra linha. Ele era, na época, da UDN². A UDN era um partido mais conservador... mais liberal na economia.

E o Balbino era do PSD³ e não tinha, propriamente, uma linha doutrinária tão clara, mas era um partido que tinha, vamos dizer, as mais diversas frentes. Era uma grande mistura... Então, quando, no final do governo do Balbino, na transmissão do governo, ficou concluído o Plandeb⁴.

O plano de governo do Estado da Bahia. [...]

O Juracy Magalhães recebeu o Plandeb. E encaminhou o Plandeb à Assembleia Legislativa. Justamente, o processo era esse. O plano ia para o Legislativo, e o Legislativo transformava o plano em lei.

Apreciava o plano, destacava alguns pontos, correto?

Apreciava, discutia e transformava em lei. Isso nunca aconteceu.

Isso nunca aconteceu.

Quer dizer, eu acho que, sem querer, também, fazer um julgamento, assim, da pessoa, mas, eu diria que, *politicamente*, o governador não tinha esse interesse. Não era, assim, digamos, a visão política dele, a visão do planejamento. A visão política dele era muito mais de... vamos dizer... concentrada nas grandes lideranças.

Tanto que ele foi governador antes, não se pode esquecer isso. O Juracy foi governador, foi *interventor* na década de 1930.

Sim, foi interventor nomeado pelo governo provisório de Vargas.

E... até onde eu conheço a história, ele fez um excelente governo na Bahia. Foi um governo de grandes transformações. E ele *discordou* do Estado Novo.

Ele rompe com o Vargas porque... ele discorda do Estado Novo. Isso é positivo, no meu modo de ver, politicamente, inclusive.

Embora ele fosse um militar, fosse um tanto diferente dos políticos civis, mas, era um político conservador. Ele era da UDN. Mas, eu vejo isso, assim, muito a favor da história dele, o fato de ele ter discordado do Estado Novo, do Estado de exceção.

² UDN é a sigla de União Democrática Nacional (nota dos organizadores).

³ PSD significa Partido Social Democrático (nota dos organizadores).

⁴ Plandeb é a sigla relativa ao Plano de Desenvolvimento da Bahia (nota dos organizadores).

Sim, sem dúvida.

Eu vejo isso muito positivamente. E... o tempo dele como interventor, ele fez um trabalho muito interessante aqui na Bahia. Exatamente em função daqueles setores que eram mais importantes na época. A Bahia vivia o auge do cacau, do fumo. [...] E houve, a partir daí, uma série de iniciativas... *muito interessantes*. Inclusive a criação do próprio Instituto do Cacau da Bahia.

É preciso dizer que, antes de Rômulo, e antes desse setor de planejamento no estado, existiu um pensador que é meio esquecido: Inácio Tosta Filho.

Sim, é verdade, bem lembrado.

Eu acho que é um tipo de pensador, de um intelectual, de político - porque ele não deixou de ser político, também, mas não foi um político partidário - de disputar eleição. Eu acho que Tosta Filho nunca disputou eleição. Mas foi um influenciador, para usar um nome bem atual (risos), muito importante, e contribuiu muito.

E... eu vejo que o Rômulo, não quero dizer que ele tenha, é... dado continuidade. Mas eu *tenho certeza* de que ele considerou o trabalho realizado por Inácio Tosta Filho. [...]

Estou supondo que considerou, porque Rômulo era um homem estudioso, não ia passar à margem, não ia ignorar. Por exemplo, o Instituto do Cacau da Bahia, criação de Inácio Tosta Filho. O embrião daquilo que viria a ser o Banco do Estado da Bahia, o Instituto de Fomento. É de Inácio Tosta Filho. Entendem? Então, *essas sementes*, essas bases vêm daí. [...] Ele foi um pioneiro, o Inácio Tosta Filho, e não se tem uma dimensão exata do trabalho dele.

Pode-se dizer, então, que ambos, Inácio Tosta Filho e Rômulo Almeida, estavam no mesmo campo de atuação, que era o da busca consciente de uma maior racionalização da ação estatal?

Exatamente. Na busca do desenvolvimento. Do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Ambos estavam nessa busca.

Eu acho que o Tosta Filho foi, muito assim, esquecido. Eu acho que tamanha a importância e a imagem de Rômulo que, sem querer, apaga um pouco a imagem de Tosta Filho.

Seu nome também é ligado ao Instituto do Cacau, ao setor cacaueiro, também ao Instituto de Pecuária [...] E tudo isso vai ser retrabalhado ou continuamente trabalhado por Rômulo e vai crescer muito. Mas, eu o vejo assim, como um pioneiro. [...]

Perfeito, já que ambos estavam no mesmo caminho...

Isso. Eu quis justamente colocar isso porque eu tenho muito medo da injustiça. A injustiça é algo que me incomoda muito.

Então, eu digo, Rômulo é uma figura extraordinária, o trabalho de Tosta Filho não empalidece nem um pouco o brilho de Rômulo, *de jeito nenhum*. Rômulo tem seu próprio brilho. Mas, é um caminho que já vinha sendo, de alguma maneira, esboçado, no mínimo um esboço. [...]

Professor, retomando a questão da CPE, o senhor mencionou que ingressou na CPE num momento de transição...

Por assim dizer, não é? A CPE tinha acabado de produzir o Plandeb e ele tinha sido encaminhado à Assembleia Legislativa pelo governador. Só tem que o governador não deu sequência, não acompanhou, não pressionou, entendem? Vamos dizer... usando uma expressão, assim, para ficar mais claro, ele meio que lavou as mãos. “Eu cumpri o meu papel. Agora, é com a classe política resolver”. E deixou lá o Plandeb...

Como isso foi percebido no âmbito da própria CPE? Digamos, no ambiente interno...

Olha, aquelas pessoas mais velhas, quer dizer, mais velhas pra mim na época, né? Elas tinham muitas queixas disso. Por que a coisa, o processo, não teve continuidade? O que foi que impediu? Isso criou, assim, uma certa... Uma certa, não... Criou uma imagem negativa do governador! Ficou mal visto por essa... pelo grupo que lá estava.

Além do mais, esse grupo era de um pensamento predominantemente de esquerda, crítico. Pessoas como Augusto Silvani, Fernando Pedrão, não eram pessoas acomodadas. De jeito nenhum.

Isso era... Se refletia em nós. Estagiários estavam lá embaixo, distante de onde as decisões eram tomadas [...]

O tempo em que fiquei na CPE, em que Rômulo ficou como presidente, eu devo ter visto ele uma ou duas vezes. [...] Mais tarde me tornei muito camarada de Rômulo, a ponto de sairmos para almoçar, conversar. Ele gostava muito de conversar. Na época, fiz amizade muito grande com dois irmãos de Rômulo. O Aristeu, que era um dos meus chefes, mas não era meu chefe direto. E a Zélia, que era também... Zélia chegou a ser minha chefe mesmo, diretamente [...].

E como funcionava a CPE na época?

A CPE fazia planejamento global. E havia os departamentos, ou diretorias, por assim dizer... Tinha duas grandes diretorias. Tinha a Diretoria de Projetos e a Diretoria de Programação. A Diretoria de Projetos, como o próprio nome está dizendo, desenvolvia projetos específicos. E a CPE gerava coisas novas e essas coisas eram transformadas em projetos, e saíam os projetos. Era até um... um engenheiro norte-americano que... era o diretor de projetos. Ton Smith, era o nome dele.

E quanto à Diretoria de Programação, quando eu entrei, quem estava retornando de uma bolsa no exterior era o Fernando Pedrão. Ele era o diretor [responsável pelo] planejamento [mais global]. E os estagiários, quer dizer, eu e mais dois, ficamos na Diretoria de Programação, que trabalhava com o planejamento do setor público.

O de Projetos recebia, vamos dizer, os inputs do setor de programação, que fazia programação econômica, mas, *não fazia orçamento*. Mas fazia uma programação, sem dúvida. E aí... fazia indicações de projetos que o setor de projetos desenvolvia. E ele mesmo, junto ao setor de projetos, também fazia prospecção de setores econômicos. [...]

Voltando ao Plandeb, a gente não pode deixar de reconhecer que, mesmo não tendo sido ele aprovado, foi extremamente importante para o estado.

Não foi convertido em lei. Como seria, entendem? Deveria ter sido. Mas ele serviu de orientação até governos recentes.

Era justamente sobre isso que queríamos perguntar. A partir da sua experiência e avaliação, quais são os legados que esse plano nos deixou, mesmo não tendo sido aprovado por lei?

Eu acho que ele deixou... praticamente todas as grandes iniciativas do governo até o final dos anos 1990, pelo menos, têm alguma origem no Plandeb.

Todas.

Inclusive, outros instrumentos de planejamento foram... Porque o Plandeb é um documento original, certo? Então, é um documento relativamente simples. Não é uma coisa muito pomposa, cheia de tabelas e gráficos. Não. É um documento, predominantemente um texto, com algumas tabelas, mas, com muitas proposições. E essas proposições influenciaram o governo da Bahia até a criação do CIA⁵, do Polo Petroquímico de Camaçari. Tudo isso, entendem, vamos dizer... [...]

⁵ A sigla CIA corresponde a Centro Industrial de Aratu (nota dos organizadores).

E o Plandeb, até hoje, continua influenciando porque ele despertou para essa coisa da infraestrutura, do investimento no social, para a importância da educação, para a *transformação* da Bahia de um estado que era..., que predominantemente vivia da agricultura e da exportação de produtos primários, num estado com uma economia mais complexa, mais voltada para outros setores, também.

Falava-se, já assim, ainda, de uma coisa que só veio a acontecer muito depois: no turismo, na cultura, nessas outras coisas, que o Plandeb já deu suas pinceladas lá atrás. Mas, o Plandeb era muito voltado para a infraestrutura, para a questão de energia, água, transportes. Eram [temas] predominantes. [...] promover a industrialização, uma industrialização seletiva.

A questão das diretrizes emanadas do Plandeb...

O Plandeb realmente é um divisor de águas.

Depois do Plandeb, o planejamento da Bahia ganhou corpo.

Foi estimulado e desenvolvido com base...

Muita coisa do Plandeb ainda poderia ser realizada, mas não foi. O Plandeb foi muito abrangente. Uma tentativa, realmente, de mudar, de transformar a Bahia. A Bahia, já naquela época, sofria desse estigma de estar no meio do caminho, por assim dizer. Entre o Nordeste e o Sudeste. Assim, a situação, a posição daquilo que já teve, que já foi, como se caísse por terra, já foi.

O conhecido lamento, que caracterizava o período do chamado enigma baiano...

É o conhecido lamento, isso. Então, o Plandeb rompe com isso. Mas, não acaba, né? Não consegue acabar porque, infelizmente, não teve continuidade... [...]

Sobre a industrialização, no Plandeb, a aposta era de certo modo seletiva...

Isso. Porque não tinha recursos para tudo. Então, você tinha que direcionar os recursos para aquilo que era mais importante. Para o que era a prioridade.

Se você fosse abrir recursos para todas as coisas, não ia fazer nada, ia fazer um pouquinho de cada coisa.

O que se faz hoje? O que se faz hoje? Pulverização.

Então, a ideia já era essa...

E dava muita importância a setores básicos, como saneamento, educação, transporte, energia. Isso é um setor...

Pelos efeitos potencialmente gerados...

Exatamente. Pela capacidade que têm esses setores de gerar crescimento, desenvolvimento. Eu acho que aquilo que o Plandeb não foi capaz de prever, vamos dizer assim, foi a magnitude do processo migratório.

Foi uma coisa, assim... Eu presenciei isso na minha trajetória de vida, como criança e adulto. Como, de repente, as coisas... A população aumentava em Salvador, nessa região. Era uma coisa... Bom, o resultado está aí: favela, invasão, tudo isso.

[...] Porque as populações vieram, migraram em busca de melhoria, em busca de emprego, em busca de... Primeiro, as próprias mudanças estruturais na agricultura, elas foram dispensando mão de obra, ocupando espaços.

E, não digo nem dispensando, empurrando para fora (pausa).

Expulsando mão de obra, força de trabalho...

Expulsando, o processo de expulsão.

Eles vieram para os centros urbanos, não só na Bahia, mas em quase todos os estados brasileiros. Ocorreu com intensidades diferentes, características também, tanto quanto diferentes, mas em quase todos ocorreram.

Aqui nós tínhamos uma agricultura, é...de subsistência, que tinha uma certa importância, por causa da farinha e do feijão. A população toda dependia da farinha e do feijão, originários daqui da Bahia. E a agricultura voltada para a exportação, que era o fumo, o cacau. Uma bobagem de café, uma bobagem de algodão, muito pouco.

Predominantemente, o cacau e o fumo.

O açúcar já era então decadente...

O açúcar já era decadente, vocês lembraram bem. Já ia me esquecendo do açúcar. O açúcar já era decadente. Mas, a Bahia, independentemente do Plandeb, de tudo isso, a Bahia teve uma empresa que teria sido, na época áurea dela, a maior empresa privada do Brasil, que era a Magalhães S. A., a sede dela era em Salvador, na Cidade Baixa. O negócio dos Magalhães era açúcar, principalmente.

Tinham usinas do Rio de Janeiro a Pernambuco.

Era uma empresa de imigrantes portugueses. Ainda existe hoje.

Eram proprietários do Banco da Bahia, que disputava com o Banco Econômico qual dos dois era o principal banco regional, local. Magalhães era dono do Banco da Bahia, de empresa de navegação... Não era só o açúcar, o açúcar era o principal.

Tinha também a Companhia Emporio Industrial do Norte, fundada pelo visionário Luiz Tarquínio. Foi a primeira sociedade anônima brasileira. [...]

Ainda em relação à CPE e seu funcionamento...

Só aproveitando, para não perder a oportunidade, que já é tanta coisa que a gente acaba esquecendo... O trabalho de planejamento da CPE demandava, vamos dizer, que essas ações fossem colocadas em prática, fossem executadas.

Isso, se nós sabemos hoje, ainda mais aquelas pessoas que lá estavam naquela época. Pessoas extremamente preparadas e tudo mais. Então, foi criado um sistema, um sistema mesmo, vinculado à CPE, que era um sistema de empresas, digamos, controladas, total ou parcialmente, pelo Estado, no sentido de promover o crescimento e a transformação da economia. É o Sistema Fundagro⁶. O Sistema Fundagro nasce dentro da CPE.

Aí, como consequência do Sistema Fundagro, o Instituto de Fomento Econômico da Bahia se transforma em banco. Isto é, no Banfeb⁷, que viria a ser, posteriormente, o Baneb⁸.

E surgem também várias empresas, estatais ou estimuladas pelo Estado da Bahia, que eram empresas em setores-chave.

Por exemplo, uma coisa que hoje o Brasil carece, o Brasil como país, hoje o maior produtor de soja do mundo, disputa o primeiro lugar com os Estados Unidos da América e, segundo os últimos dados estatísticos, nesses últimos dois, três anos, já estamos na frente, produzindo mais do que os Estados Unidos. Mas não temos onde armazenar soja.

A gente colhe a soja, uma parte vai ser armazenada convenientemente, e outra *grande parte*, talvez um pouco menos da metade, fica sendo improvisadamente armazenada ou tem que ser negociada e vendida imediatamente, para não se estragar... A qualquer preço!

Então, isso não surpreenderia aquelas pessoas que estavam na CPE daquela época. Elas procuraram preparar a Bahia, para que a Bahia não caísse numa situação dessas, no momento em que a agricultura baiana... produziu de forma mais expressiva do que produzia, então, mais organizada, ia ter uma produção muito maior do que aquela produção espontânea efetiva... Por isso, foi pensada e criada uma estatal para armazenamento.

Um outro exemplo: o maior matadouro que a Bahia tinha, na época em que eu era criança, era o matadouro do Retiro, no Largo do Retiro. Ficava exatamente onde está hoje o SESI⁹. [...]

⁶ Por Fundagro entende-se Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (nota dos organizadores).

⁷ Banfeb é a sigla para Banco de Fomento do Estado da Bahia (nota dos organizadores).

⁸ Baneb significa Banco do Estado da Bahia (nota dos organizadores).

⁹ Por SESI, leia-se Serviço Social da Indústria (nota dos organizadores).

Ali era o matadouro. Matavam-se as rezes necessárias para abastecer os açougues da cidade de Salvador. A carne saía dali de madrugada e ia para os açougues. O que o açougue vendesse, vendia. O que não vendia, perdia. Não tinha refrigeração, não tinha nada disso. [...] Pois bem, o sistema Fundagro cria na ocasião o primeiro frigorífico da Bahia, o Mafrisa¹⁰.

Quer dizer, é essa coisa de sair na frente, entendem? Isso é que é o principal para mim, a importância principal.

Muito boa essa sua lembrança, porque o Sistema Fundagro previa, inclusive, a criação de uma empresa de armazéns e silos.

E criou. Criou a Companhia de Armazém Gerais e Silos da Bahia. Caseb, não? E tudo isso já era articulado, as coisas não seriam surpresa para ninguém, tudo estava já sendo previsto, mas, infelizmente, isso desmoronou.

Não só porque o Plandeb não foi à frente, mas teria sido também por outras formas de se pensar o planejamento?

Isso, isso. Os políticos conservadores, hoje diríamos de direita, naquela época chamavam mais de conservadores, eles resistiam profundamente ao planejamento.

O planejamento, em última análise, tiraria a liberdade do investidor, ia tolher o investidor, ia escolher o que fazer e como direcionar a sociedade. [...] O planejamento era visto com muitas restrições. Com restrições, com restrições.

A coisa é direcionada mesmo. Mas, não era você estar, vamos dizer, limitando a atividade, a liberdade empresarial. Não tinha nada disso. [...]

Apesar dessas restrições, havia ainda alguma aceitação do planejamento, podemos dizer assim?

Isso, isso.

Infelizmente, as coisas na Bahia, por uma série de outras... [...] O Centro Industrial de Aratu. A semente do Centro Industrial de Aratu, não com esse nome, nem sequer com o local definido, mas está lá no Plandeb, está no Plandeb.

Assim como o Polo Petroquímico. Porque a industrialização desse entorno, da capital, era uma das propostas. E o Rômulo se entregou a todas as duas iniciativas, tanto a Aratu como ao Polo Petroquímico [...] do polo industrial, do Polo Petroquímico, o Rômulo participou, diretamente, *intensamente*.

¹⁰ A sigla Mafrisa significa Matadouros Frigoríficos S.A. (nota dos organizadores).

Na montagem, correto?

É, exatamente. (pausa)

Não aconteceu o que se esperava que acontecesse, porque... não houve um acompanhamento das outras vertentes, das outras atividades. A coisa ficou isolada, *ficou ilhada*.

Se você pegar um, qualquer ser vivo e isolar ele do resto, ele vai lá e não vai vingar. Ainda mais uma atividade como essa, que é uma atividade que tem que se reproduzir, ela não pode ficar presa dentro dela mesma.

Tem outro fator aí que é um fator que não depende, não dependeu diretamente de nenhuma pessoa, mas que acabou acontecendo, e *aconteceria de qualquer jeito*, no meu modo de ver, estou saindo um pouco do nosso tema, que foi a abertura econômica. Ou seja, quando a abertura foi feita como quase tudo que se faz aqui, meio desastrosamente. De forma açodada...

E aí foi embora com isso, o Polo Petroquímico, o CIA, tudo foi nesse balaio.

Foi embora. E você tinha uma economia fechada. De repente, você abre essa economia de uma hora para outra, sem aviso.

Expondo-a desorganizadamente à competição generalizada...

Generalizada. Vocês queriam que desse em que? Não podia dar outra coisa.

Vamos retomar aqui uma outra ótima conversa que tivemos com o senhor há poucos anos atrás. O senhor mencionou que o Plandeb foi um divisor de águas. Voltando aos anos 1960, e tentando lembrar o apogeu do planejamento na Bahia, como se deu a transmutação das diretrizes do Plandeb para as culturas e estruturas do planejamento que se implantaram efetivamente no Estado? E sobre a Reforma Administrativa de 1966? Já lemos alguns textos seus em que o senhor fala da importância dessa Reforma Administrativa. Por que a considera tão relevante e quais seriam os principais aspectos dessa Reforma, sobretudo para o campo do planejamento?

Bom, vamos ver se eu consigo responder. Essa pergunta é jumbo, não acham? (risos) Vamos ver. A questão do Plandeb... o Plandeb não teve força política. (pausa)

Um plano que não tem, vamos dizer, um embasamento político, com fundamentos políticos, dificilmente vai ser executado. O que aconteceu? Não recebeu apoio do Poder Executivo, que seria o dono do plano, no caso,

o governo de Juracy Magalhães, [que apenas] cumpriu a formalidade, encaminhou à Assembleia Legislativa e lavou as mãos...

Mas as suas diretrizes conseguiram se consubstanciar em instituições planejadoras?

Em instituições e em empreendimentos. Nas duas coisas. Nas duas coisas.

Por exemplo, o Baneb, o Banco de Desenvolvimento, *a própria Reforma Administrativa*, já que vocês puxaram esse assunto. A gente não pode isolar a Reforma Administrativa, vamos dizer, daquela *tentativa* de planejamento que ocorreu no final dos anos 50 e início dos 60.

Tem... Há um fio condutor aí, mas, não tenham a menor dúvida. Não há a menor dúvida.

E, durante a época que foi feita, e depois a Reforma Administrativa feita na Bahia, foi assim, modelar para o país. A Bahia passou a ser, nessa parte, *referência*!

Era, digamos assim, o que havia de mais avançado em planejamento do setor público, foi a Reforma Administrativa. Você tem, mais uma vez, uma participação de Rômulo muito grande.

E de outras pessoas. Para mim...

No caso da Reforma, o ISP¹¹, vinculado à UFBA.

Isso. E teve a participação da professora Margarida Batista, o professor José Carlos Dantas, Jorge Hage¹², que depois foi prefeito de Salvador.

E onde se localizava Antônio Valença no momento da Reforma Administrativa? Já era dos quadros governamentais?

Eu estava numa transição. Eu tinha terminado, em 1964, o curso de Economia. E...me interessei por um chamado, um recrutamento que a Federação das Indústrias do Estado da Bahia lançou para profissionais recém-formados.

¹¹ A sigla ISP significa Instituto de Serviço Público (ISP), órgão vinculado à UFBA que, nos anos 1960, tinha por função prestar assistência técnica a governos estaduais para a organização de suas estruturas administrativas com o intuito de que melhor correspondessem às necessidades de desenvolvimento socioeconômico dos estados. Participou de reformas administrativas de, ao menos, três deles: Bahia, Maranhão e Piauí (nota dos organizadores).

¹² Margarida Maria Costa Batista é mestra em Administração Pública pela School of Public Administration/University of Southern California. Foi professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e também diretora do ISP, de 1979 a 1984, e diretora da Fundação Escola de Serviço Público (Fundesp), de 1987 a 1989. José Carlos Dantas Meirelles (*in memoriam*), mestre em Administração Pública pela School of Public Administration/University of Southern California, professor da UFBA, foi coordenador-geral de Programas do ISP, de 1979 a 1984. Jorge Hage Sobrinho, mestre em Administração Pública pela School of Public Administration/University of Southern California, foi professor e pró-reitor de Planejamento e Administração da UFBA. Foi, igualmente, prefeito de Salvador, de 1975 a 1977, deputado federal constituinte, de 1987 a 1990, e ministro da Controladoria Geral da União (CGU) durante o primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (nota dos organizadores).

Vivi alguns momentos de grande desconforto íntimo, porque eu *não queria trabalhar para patrão*. A Federação das Indústrias era de industrial. A minha cabeça não foi feita para isso. Não tinha sido feita para isso. Então, se eu não aproveitar as oportunidades que aparecem, vão aparecer outras?

O senhor já tinha descoberto a sua própria vocação de servidor público?

Eu acho que sim. Eu queria trabalhar no setor público.

Mas, eu precisava também, eu era jovem, eu precisava construir minha vida. [...] Então, eu resolvi aproveitar a chance e fui para a Federação das Indústrias. Aí entramos na Federação. Nos inscrevemos, entre 30 e 40 pessoas [...] todos recém-formados, Economia, Engenharia, Contabilidade, Administração, que estava formando a primeira e a segunda turmas [...]

A Federação das Indústrias estava passando por uma grande transformação. Estava saindo de um órgão acomodado, meramente um órgão sindical, porque a Federação das Indústrias é um órgão sindical. É do sistema sindical brasileiro. Você tem os sindicatos, as federações e as confederações. As confederações são de base territorial nacional, as federações são de base territorial estadual, e o sindicato pode ser de base municipal. Mais ou menos essa é a hierarquia.

Então, eu, meio assim, constrangido em trabalhar para industrial, para patrão, mas, é o jeito.

Aí engoli a seco, e fui.

E lá o processo foi muito interessante, porque nós passamos dois meses sendo avaliados, janeiro e fevereiro, dois meses, até meados de março. O presidente da Federação das Indústrias era um homem assim, naquela época, extraordinário. Era banqueiro, tinha vinculações com a indústria mais tradicional, de açúcar, de usina, de família. Era Dr. Jayme Villas Boas, é um nome importante. Era um homem com uma formação pessoal *muito boa*, era inclusive pós-graduado em Harvard. Você ir para Harvard nos anos 50 era um negócio assim...

Ele queria estabelecer um novo conceito de Federação das Indústrias. Ao invés de ser um órgão sindical, para defender o interesse dos industriais, que fosse também um órgão que prestasse, vamos dizer, um tipo de orientação, não digo de assessoramento, que é muito forte.

Um órgão que influenciasse, chamasse a atenção do governo do estado para essa nova fase que o país estava vivendo, como falamos aqui no início, no final dos anos 50, da industrialização. Então, essa era a ideia do Dr. Jayme, que a Federação das Indústrias deixasse de ser um órgão burocrático, de estar participando apenas de acordos sindicais, salariais e essas coisas. E, para isso, ele procurou selecionar quatro pessoas jovens. [...]

Esses quatro foram José de Freitas Mascarenhas, que foi secretário, presidiu a FIEB¹³ também. Antônio Buriti, que foi executivo do Banco Econômico, onde seguiu carreira. Luiz Carlos França, que foi um rapaz que morreu prematuramente, formado em Economia pela Faculdade de Economia e Ciências Contábeis de Salvador, que era conhecida como Frederico... ela não existe mais. Aqueles dois eram engenheiros, engenheiros civis. França era economista, como eu, formado pela Católica, na primeira ou segunda turma. E eu, da Universidade Federal da Bahia.

Entramos num tipo de preparação e fomos admitidos.

E aí, quando chegamos na Federação das Indústrias, a primeira missão que nós recebemos foi dar apoio ao governo do estado, que estava elaborando o Plano Diretor do CIA. Então, nós fomos... Essa era a nossa... o nosso quadro.

Ou seja, levar o recado da indústria para essa equipe. E aí, nós fomos nos entrosando. Para mim, foi maravilhoso!

Eu fiz relações pessoais, de amizade, muito importantes na minha vida.

E isso lhe colocou num ambiente híbrido, por assim dizer, meio estatal e meio FIEB.

É. E muito interessante foi que, nessa época... nós estávamos em 64. Eu me formei em 1964. Não quero sair da linha da conversa, senão vou contar a formatura (risos).

E eu tinha feito, como estagiário, na CPE, uma camaradagem muito grande com um dos caras do primeiro time, dos técnicos, dos grandões, que era Aristeu. Aristeu Barretto de Almeida, irmão do homem. Nós nos demos bem desde o primeiro momento.

Aí, quando eu cheguei na Federação das Indústrias, nós quatro chegamos. O Dr. Jayme nos chamou. Primeira atividade, ele disse: “você vão fazer dois grupos; você, pelos seus perfis” – disse comigo e com o França – “pelos seus perfis, você vão trabalhar mais voltados para questões mais gerais, de economia e tal”. E quanto aos outros dois... “você, pelos seus perfis, vão trabalhar mais voltados para a consultoria empresarial”, que foi exatamente para o Buriti e o Mascarenhas, a consultoria empresarial; e eu e França, para, vamos dizer, uma área mais ligada ao poder público, que para mim foi ótimo!

Aí ele disse: “eu estou convidando uma pessoa da minha total confiança, uma pessoa da melhor qualidade, para liderar o grupo de você”.

Essa pessoa era o Dr. Aristeu Almeida! (risos)

¹³ FIEB significa Federação das Indústrias do Estado da Bahia (nota dos organizadores).

O *pouco* que eu ainda tinha de receio, até inibição, passou instantaneamente.

E aí, a primeira missão que nós recebemos, do próprio Jayme Villas Boas, esse grupo, Aristeu com os dois colaboradores dele, era preparar um documento sobre a indústria para a Reforma Administrativa do Estado. O que aconteceu justamente em 1965 e 1966. Tanto que ela é tida como a Reforma Administrativa de 1966. Porque a lei é publicada em dezembro de 1966 e entra em vigor em 1º de janeiro de 1967. Uma coisa toda feita para dar certo. E aí, pronto.

Trabalhar voltado ao setor público, voltando àquela vocação, entendem? Aí eu me senti em casa. Me senti em casa... embora na Federação das Indústrias. Me senti em casa.

Porque o Dr. Jayme tinha essa cabeça. Era um homem extraordinário, realmente. E aí nós fomos acompanhar a Reforma Administrativa e passamos o ano de 1965 todo voltado para isso.

Preparar um documento da indústria e participar... Nós participávamos das reuniões. Eu me lembro que eu sentava na mesa grande, lá na reitoria da universidade.

Na mesma mesa estava o Dr. Rômulo. Eu me senti assim (risos).

E foi nessa época que eu conheci o Dr. Rômulo, foi aí que nasceu nossa camaradagem... Foi aí. Na Reforma Administrativa.

Depois da CPE.

[...] na Reforma Administrativa, havia um debate muito interessante, todos falávamos, a palavra franqueada a todos. Foi um trabalho maravilhoso. Para mim, foi uma coisa muito importante.

Quais as linhas gerais da Reforma? Por que a considera tão importante?

Primeiro, ela muda a estrutura do Estado. De uma estrutura arcaica, de uma estrutura, digamos, cartorial, para uma estrutura mais dinâmica.

Uma estrutura arcaica que ainda refletia o poder das oligarquias do passado...

Isso. E o ranço... Ainda se preocupava muito com os “Vossas Excelências”, outras coisas assim. Não com o que fosse objetivo. Era tudo... aquela fantasia.

E... para mim foi uma experiência de lidar com pessoas que estavam muito acima de mim, em termos de conhecimento, de experiência, percebem? Quase, não digo de igual para igual, mas sentar assim, como nós estamos aqui em mesa, discutir, participar, de poder dizer alguma coisa, respeitosamente. *E de ser ouvido!* Também com respeito.

Essa foi, portanto, uma característica dessa equipe.

Dessa equipe, exatamente. Que não era comum na época. Não, não era comum.

Eu esperava que alguém dissesse “cala a boca, rapaz!”. Não, você falava e ele, Rômulo, ouvia. Aí saiu esse trabalho fantástico, que foi um modelo para o Brasil inteiro, mas que o próprio Estado da Bahia abandonou, praticamente.

E as estruturas de planejamento? Como é que ficaram?

Como deveriam ser até hoje.

Não tinha Secretaria do Planejamento.

Tinha órgão central de planejamento.

O órgão central de planejamento tinha órgãos setoriais, nas secretarias. Porém, esses órgãos setoriais eram mais para suprir de informação.

Havia uma diretriz daquele órgão central.

Os órgãos setoriais funcionavam como uma espécie de correia de transmissão?

Sim. E ouvir também, evidentemente. Sugestões, solicitações... era uma forma de... E tinha o núcleo central, que era o órgão central do planejamento.

Era órgão central, a palavrinha vai aparecer agora. O órgão central de planejamento e orçamento. *Era AGPO.* Era Assessoria Geral de Programação e Orçamento. Assessoria de quem? Aí que está a jogada.

Da figura maior. Da autoridade maior. Era uma assessoria diretamente ligada ao governador.

Aqui é que está o ponto, o fio da meada que nós perdemos. *Exatamente aí...* depois que abandonamos isso.

Porque quem falava pelo planejamento não era um secretário. Compreendem? Era o governador. *Quem falava pelo planejamento era o governador.*

O assessor dizia: “olha, o governador determinou isso, o governador recomendou aquilo...”.

Entendem? O governador pediu para discutir esse tema. Não era “o governador mandou”. Não tinha isso, essa grosseria. Não existia isso. Era uma interlocução. Civilizada e formal. Porque tudo no setor público é formal.

Não seria a Assessoria Geral de Programação e Orçamento o primeiro órgão a contrariar isso. Então, começou a se construir alguma coisa.

Mas durou pouco tempo, porque veio o primeiro governo de Antônio Carlos Magalhães.

E o primeiro governo... no início dos anos 70.

E... trouxe com ele Mário Kertész. E Mário Kertész [...] teria desaconselhado essa estrutura, disse que o ideal seria uma estrutura dentro do Executivo. Ou seja, uma secretaria de planejamento...

A AGPO estava formalmente inscrita na Reforma Administrativa?

Estava. Estava formalmente. Era o órgão *vinculado ao gabinete do governador*.

Há exemplos históricos correlatos, se pensarmos no planejamento no Brasil. No plano regional, a Sudene, vinculada diretamente à Presidência da República, de 1959 a 1964; e, no plano nacional, a Seplan, comandada pelo Ministro Reis Veloso, também diretamente ligada à Presidência da República, durante o II PND¹⁴. Ou seja, um planejamento que tendia a funcionar.

Exatamente. Quem falava pelo planejamento era o *chefe do Executivo*. Aquele que encomendava era aquele que transmitia as diretrizes. Então, não cabia a ninguém... discutir. Discutir, discutia, mas, dentro de certos limites. [...]

Foi nesse momento que o senhor migrou para as estruturas do setor público? O senhor chegou a trabalhar nesse órgão central de planejamento ou tinha contato com ele?

Nessa época tinha contato, porque eu trabalhei ativamente na Reforma Administrativa. E o Dr. Jayme Villas Boas colocou esse núcleo, de Aristeu e companhia, para acompanhar a coisa de perto. Até o momento em que a Reforma foi implantada.

E eu fiquei na Federação das Indústrias e aí, também, vamos dizer, passada a Reforma Administrativa, aprovada a lei que a implantava, acabou a nossa primeira missão.

¹⁴ A sigla Sudene significa Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. A sigla Seplan diz respeito à Secretaria de Planejamento, com status de Ministério, então vinculada à Presidência da República, enquanto que o II PND designa o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Algumas informações sobre esse Plano podem ser encontradas na introdução deste livro e nas referências nela inscritas (nota dos organizadores).

Havia acabado essa primeira missão.

Sim. Aí veio uma outra missão para mim, que foi trabalhar com uma coisa que eles chamavam, na Federação, de promoção de investimentos. Nós estávamos vivendo o auge dos incentivos fiscais, federais, principalmente.

E os estados todos faziam um esforço muito grande para atrair investidores e investimentos. Então, a Federação das Indústrias *ofereceu* ao Estado da Bahia essa... contribuição. De sair em busca, também, de investidores que viessem para a Bahia.

E aí também o novo governo da Bahia, o governo que se instalou naquela época, o de Lomanto, aceitou as formulações que eram da CPE, que eram do Plandeb, [...] de fazer um grande distrito industrial que não fosse apenas um distrito, que fosse um grande centro industrial, que é o CIA... é o CIA.

Eu me lembro de ter participado, assim como assistente, ouvinte, não discutir, porque não tinha conhecimento para tanto, da discussão em torno de qual seria o melhor sítio para implantar esse distrito industrial.

A ideia já estava firme, correto?

Já, vinha lá do Plandeb. Mas, não tinha microlocalização. Você tinha, se eu não me engano, três ou quatro alternativas. Você tinha a alternativa Aratu, você tinha a alternativa Camaçari, você tinha a alternativa Saubara, que é na região de Santo Amaro, no Recôncavo. A outra... não me lembro se tinha uma quarta. [...]

Não se falava de Subaé, não se falava de Feira [de Santana]. Falava-se de ter um centro industrial da Bahia, estadual. A ideia era essa.

Porque nós estávamos vivendo, lembram..., quando, na virada dos 50 para os 60, o processo de... substituição de importações, que *ganha* uma força extraordinária, certo? No final dos 50, e aí vem a indústria automobilística... enfim, uma variedade muito grande de atividades industriais, até então inexistente.

Desperta o país inteiro... para a indústria e a Bahia queria se preparar também para se atrelar a esse processo. Entendem? Atrelar-se a esse processo, fazer parte do processo, aí entra o dedo de Rômulo nessa... nessa indicação. Não foi uma coisa, assim, que aconteceu por acaso.

Entra o dedo de Rômulo e é um, vamos dizer, um *filhote* do Plandeb. Eu vejo dessa maneira.

E com a Reforma Administrativa, como é que ficou a CPE ou a instância que substituiu nominalmente a CPE nessa estrutura de planejamento?

A CPE, no tempo de Rômulo à frente, se tornou uma fundação.

E até quando eu fui estagiário, saí, vamos dizer, quando terminei o estágio, era fundação. Depois, ela foi, digamos assim, transformada num órgão público. Eu não sei se numa autarquia, não lembro mais.

Era a Fundação CPE. Ela começa como CPE, uma comissão. Uma comissão que era uma coisa assim, pequena.

Inclusive, funcionou, naquela época, no início, nas dependências da Universidade Federal da Bahia.

Na Escola de Enfermagem. O então Reitor Edgard Santos ... e a Escola de enfermagem estava recém-construída, era um prédio grande, e tinha espaço. Então, a universidade acolheu, num desses espaços, a CPE e o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, que depois migrou para a Faculdade de Ciências Econômicas da mesma universidade.

E... Então, como eu dizia... em relação à Reforma... Então, na implantação da Reforma, surge a Secretaria de Indústria e Comércio. E a AGPO, vinculada diretamente ao governador.

Isso, para mim, foi o maior erro que se cometeu no setor público brasileiro, talvez nos últimos 100 anos, foi acabar com a AGPO. Foi transformá-la em mais uma secretaria...

Isto é, retirar a centralidade do planejamento...

Retirar a centralidade do planejamento... O maior erro, para mim, foi esse... (pausa)

Não sei quem... Deve ter sido por interesses políticos, pessoais, vaidades, essa coisa toda que contribui para que se faça bobagem. [...]

E eu vejo o seguinte.

É... Voltando à Reforma Administrativa e ao fato da criação da Secretaria do Planejamento, eu acho que foi um erro brutal. É um erro brutal, que nós não conseguimos consertar até hoje. A gente fica procurando remendar, mas o remendo é muito difícil. Uma das razões que esse remendo é difícil é que você tinha que acabar com a Secretaria do Planejamento. Não é acabar com a função planejamento, claro. Mas, coloca-la no lugar certo que é o Gabinete do Governador.

Que é um tabu, não? Afirmar isso é um tabu.

Exatamente. Uma vez me chamaram para fazer uma conversa aqui, de colegas, né?

Sempre aqui estão surgindo esses movimentos de discutir tal tema e tal. E fizeram a primeira pergunta. Se você fosse governador, o que você faria com a Secretaria do Planejamento? Eu disse: acabava. (risos)

Aí foi um choque. (risos)

Pois é. Não precisa a Secretaria do Planejamento. Precisa ter um órgão de planejamento, que seja um órgão que esteja *ao lado* do *chefe do Executivo*. [...]

Quando a pasta do planejamento foi formalmente criada, era uma supersecretaria...

Era. Pelos órgãos que abarcava. Eu peguei aqui como uma supersecretaria.

Como era essa supersecretaria? E além de ter os órgãos, como era seu funcionamento? Fragilizou o planejamento?

Possuía órgãos executivos, inclusive. Possuía órgãos e, além de possuir órgãos, ela tinha, vamos dizer, um conceito.

O secretário era tido, assim, como uma espécie de, vamos dizer, um porta-voz do governador... A pessoa que dialogava com o governador sobre o que devia e o que não devia ser feito. Era esse mensageiro.

Nessa época a centralidade do planejamento ainda não havia sido de todo perdida, correto?

Não. Começou a ser.

Aí começou... Era grande demais. Eu me lembro que um dos secretários, que já estava nessa fase de transição, mas que é um cara muito dinâmico, foi o Luiz Carreira.

O Luiz era um indivíduo *extremamente dinâmico, preocupado*. E o Luiz cuidava do piso da obra do aeroporto! Lembro que ele chegou aqui um dia chateado. “Ah, fui lá agora. Imagina, botaram um piso que não combina...”. Cuidava de tudo! Tudo!

Obra, obra... Tomar conta de obra! Luiz Carreira era quem tomava conta... de obra.

De certa forma, o foco no planejamento assim ficava difícil...

Ficava difícil!

Ficou uma mistura muito grande, entendem? Uma coisa muito dispersa.

Muito...fragmentada. A palavra é essa.

E ainda mais com a colocação de obras no meio. De todos os portes.

Quando tinha alguma coisa importante para fazer, era a Seplan. *Mutatis mutandis*, para pegar uma palavra bonita, de seriado (risos), é o que ocorre até certo ponto com a Casa Civil de hoje.

O chefe da Casa Civil, ele cuida do VLT¹⁵, entendem? Do não sei o quê, do Hospital do Subúrbio. Tudo é com a Casa Civil (pausa).

É por aí... Isso é um exagero, isso é uma distorção! Não é que fosse para ser assim.

Quer dizer, isso em si não significava importância efetiva para o planejamento...

Não.

Quer dizer... era visto na época como sendo, vamos dizer, uma consequência do planejamento. *Cabia*, a quem fazia o planejamento, chegar até esse ponto. Levar até lá, digamos assim.

Você tinha aqui... a Conder... tinha... o CADCT, que hoje é a Fapesb¹⁶...

Havia, inclusive, subsecretarias no interior da então Seplantec...

Tinha uma subsecretaria. Era a subsecretaria do planejamento... era *muita* coisa para o secretário do planejamento. Então, o secretário do planejamento geralmente delegava ao subsecretário essa coordenação desses órgãos, dessas entidades.

Eram mais tarefas mesmo, vamos dizer. Coordenação, execução, como andar com as coisas e tal, era mais do subsecretário. O secretário ficava mais na decisão política, na tomada de decisão. [...]

Então, temos esse momento histórico do planejamento na Bahia, com vários órgãos em seu âmbito de atuação, incluindo o órgão que vai originar a atual SEI.

A SEI. Era diferente. O CEI¹⁷. O CEI fazia parte. O CEI tinha a sua personalidade. Nunca deixou de ter a personalidade. Mas era vinculada à Seplan, ficava aqui dentro. Era neste mesmo prédio. Centro de Estatística e Informações, certo? CEI, com C, na época.

¹⁵ Por VLT entende-se veículo leve sobre trilhos (nota dos organizadores).

¹⁶ CADCT era o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fapesb é a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, órgãos que pertenciam à estrutura da Seplantec, a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia. O último desses órgãos ainda existe e, atualmente, vincula-se à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti), secretaria cuja origem está no Centro de Pesquisa & Desenvolvimento (Ceped), instituição que, nos anos 1970, também integrava a estrutura da Seplantec. Já a Conder nasce em 1967 como Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo e, em 1974, torna-se uma empresa da administração descentralizada, passando a ser designada como Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, também vinculada à mesma Seplantec (nota dos organizadores).

¹⁷ CEI é a sigla de Centro de Estatística e Informações. Criado em 1983, é um dos órgãos que foi criado a partir das alterações legais da nomenclatura e funções da CPE (nota dos organizadores).

Já que trouxe essa temática, quando olhamos a árvore genealógica da SEI, notamos que sua origem está lá na CPE. Como é que essa função de pensar o planejamento foi se transformando ao longo do tempo nessa instância que era a CPE, depois o CEI e finalmente a SEI?

É muito difícil responder isso, assim. Tem que estudar um pouco.

Mas, em termos de importância, o senhor consegue fazer alguma avaliação sobre isso?

A SEI vai vivendo uma montanha-russa, não? Momentos de importância, prestígio. Momentos, diria, de esquecimento, depois ela fica voltada para a estatística, depois ela volta, aí muda de nome.

Isso aí tem sido, eu diria assim, um laboratório. Muitas experiências. É, muitas experiências em cima da SEI.

Ainda bem que a SEI sobrevive, apesar de tudo isso... embora tenham tentado acabar com ela algumas vezes... [...]

Enfim, eu queria, para não esquecer, que eu já lembrei duas vezes e não quis interromper, mas eu tive uma experiência muito interessante, quando eu estava... na Secretaria de Indústria e Comércio.

A Federação das Indústrias, quando ela cresce, ela se aproxima do governo, o que eu estava falando naquela hora...

Na implantação do Centro Industrial de Aratu, o CIA, o governo fez tudo.

O governo foi quem implantou. Mas, na divulgação, no trabalho de busca de empreendimentos etc., a Federação das Indústrias entrou muito aí.

Porque foi uma coisa que aconteceu, e não aconteceu isoladamente com a Bahia, aconteceu com o Nordeste quase todo. Assim, como a Bahia aqui tinha, vamos dizer, a Secretaria do Planejamento, a Reforma Administrativa que já havia sido implantada, essas coisas todas, tínhamos também a Sudene como um órgão relativamente novo. A Sudene nasce em dezembro de 1959.

Quase no final do mandato de Kubistchek...

É. Quase no final. E a Sudene era um órgão também que estava... Então, a Confederação Nacional da Indústria é convidada, ou se convida, eu não sei dizer exatamente como é que ocorre isso, para dar um suporte à Sudene nessa coisa da interlocução com o empresariado nacional. Inclusive para atrair o empresariado de outras regiões para o Nordeste.

Essa era a tônica.

Então, a Confederação Nacional da Indústria cria uma instituição, em Pernambuco, constituída com a colaboração, ou contribuição, melhor dizendo, de todas as federações de indústria dos nove estados, chamada Fundinor, Fundação para o Desenvolvimento Industrial do Nordeste. Já ouviram falar da Fundinor?

Não...

Então, a Fundinor fazia, vamos dizer, aquele trabalho que a Sudene, às vezes, tinha algumas limitações. Como? De que forma? Pagar publicidade, promover eventos, encontros com empresários, convidar empresários para visitar o Nordeste, pagar passagens.

A Sudene não tinha muita facilidade de fazer isso, porque não tinha orçamento, aquela coisa. Digamos, sem orçamento isso não se faz.

Então, a Fundinor foi feita para dar esse tipo de apoio.

E, aqui na Bahia, tivemos uma experiência correlata, não é?

Aqui tivemos uma experiência correlata através da Federação das Indústrias da Bahia. E eu já estava trabalhando na Federação das Indústrias. Foi justamente para dar suporte ao Estado da Bahia na divulgação e nos contatos, nos meios empresariais, para atrair empresários para o CIA, para o Centro Industrial de Aratu.

Então, nós fizemos viagens, as *missões econômicas* para o Sudeste, em busca de empresas. Conseguimos realmente algumas coisas. Não foi totalmente... resultado não foi zero, não. Houve resultado.

O CIA, por exemplo, chegou a ficar coalhado de empresas.

Trouxemos empresas para aqui e tal. Então, eu participei dessa coisa.

Aí, um belo dia, eu recebo... Eu estava no Rio de Janeiro... [...] eu recebo no hotel um recado que tinham ligado da Bahia para eu dar um retorno urgente. Naquela época, para você falar do Rio de Janeiro, eu estou falando de 54 anos passados [...] era difícil falar pelo telefone. Aí o cara do hotel se virou lá e fez a ligação. Um amigo meu... ele disse: “olha, eu estou lhe ligando porque lhe procuraram aqui. Você está viajando?”. Eu disse: “sim, eu estou viajando”. Era Semana Santa, para vocês terem ideia. “Venha imediatamente para a Bahia”, ele falou... O governador... o governador era Roberto Santos... “o governador quer que você esteja aqui”, então... Eu disse: “está bem”.

Aí cancelei meu fim de semana no Rio e tal. Era Sexta-feira Santa, eu estava voando para Salvador.

Aí tivemos uma reunião na casa de Fernando Wilson Magalhães, lá em Brotas, coordenada por quem? Rômulo Almeida.

A casa não tinha espaço para tanta gente. Havia umas 40 pessoas. Então, botaram cadeiras no jardim, a casa dele tinha um jardim grande, um gramado. Botaram cadeiras. E Romulo lá, presidindo a coisa.

Aí eu fui comunicado que eu iria para a Prefeitura de Salvador. Que eu ia assumir o Órgão Central de Planejamento.

Vejam bem o nomezinho: Órgão Central de Planejamento.

O equivalente à AGPO.

Quem era o prefeito na época?

O próprio Fernando Wilson Magalhães. Mas, quem implantou isso foi o Jorge Hage Sobrinho. E quem era Jorge Hage?

Era assessor direto do reitor da Universidade Federal, que acompanhou toda a Reforma Administrativa. Qual é a formação de Jorge Hage? Advogado de formação e administrador de empresas... em nível de pós-graduação.

E ele fez exatamente o quê? Ele levou para a Prefeitura o modelo do Estado.

Implantou na Prefeitura.

Órgão Central de Planejamento.

Tal como era na União Soviética, ou na China, ou em qualquer país socialista, o *órgão central de planejamento é quem faz o planejamento*.

Isso devia causar arrepios a certos setores da sociedade, correto?

Causava. Em algumas pessoas. Causava (risos). Essa é uma das causas que, eu acho, que a coisa foi... A AGPO... sofreu isso. Eu só fui compreender isso depois, mas eu tenho certeza que isso aconteceu.

Ninguém me disse.

Não soube através de ninguém. Nunca li isso em nenhum lugar. Tenho até medo de escrever alguma coisa sobre isso (risos).

Mas agora que falou, e nós gravamos, iremos publicar (risos)...

Agora eu deixo por conta de vocês (risos). Aí, fui eu para o órgão central de planejamento da Prefeitura, que se chamava Oceplan.

E eu não queria ir, porque ia substituir uma pessoa que eu gostava muito. Sérgio Gaudenzi. Que foi secretário da Fazenda do primeiro governador de oposição depois de 1964, Waldir Pires... Secretário de Waldir. [...] Procurei entrar em contato com Sérgio. Ele falou: “deixa de bobagem, não sei o quê. Tudo bem, você vai ser bem recebido lá pelo pessoal, o pessoal queria sair mas eu falei para ficar, por que era você” [...]. Aí agradeceu muito a ele. E, realmente, quando cheguei lá, fui muito bem recebido pelo pessoal.

Mas, o que eu queria dizer é o seguinte. É que eu vi na prática como as coisas funcionavam.

Eu despachava com o prefeito diariamente. Então, quem tomava as decisões *não era eu. Era o prefeito*.

Então, tudo era feito. Nós implantamos a Limpurb¹⁸, implantamos a Transur¹⁹... Tudo isso que antes não tinha, entendem? Pois é, a Transur foi implantada aí. Porque tinha um órgão central ligado diretamente ao prefeito, que decidia: “isso aqui, isso assim etc.”.

O Prefeito dizia: “não, isso aqui eu não quero, mas essa proposta aqui eu gostei”. Bastava isso. Aí íamos em frente.

[...] aí eu vi na prática que a coisa realmente funciona. É uma pena...

Quando o planejamento possui centralidade *funciona*. (pausa)

O chefe do planejamento não fala nada. Ele leva as ideias. [...]

Agora fica essa bola dividida entre a Casa Civil e a Secretaria do Planejamento, e não deixa de ter algum atrito, né? Por mais que as pessoas se deem bem. Sejam educadas. Tem um atrito.

Há aí uma confusão de competências...

E isso, sabem, se deve a Lula. Ele deu essa configuração à Casa Civil, que não havia antes. Porque “eu sou o dono do time, mas o técnico é o Zé Dirceu”, palavras de Lula, fecha aspas. [...] Antes, a Casa Civil era uma outra coisa. Era uma outra coisa. Era uma espécie de assessoria geral. Cuidava do cerimonial. Cuidava da relação com a Câmara, no caso daqui seria relação com a Assembleia. E essas coisas. [...]

¹⁸ Limpurb é a Empresa de Limpeza Urbana de Salvador (nota dos organizadores).

¹⁹ A sigla Transur refere-se à extinta Transportes Urbanos de Salvador (nota dos organizadores).

Agora, voltemos a falar da Secretaria do Planejamento. Como dissemos, houve a época da supersecretaria, com vários “braços”. Executivos, inclusive. Ela foi perdendo esses “braços”, restou apenas a SEI. Desse modo, como é que o senhor avalia esse processo pensando na função do planejamento, ou pensando na qualidade do planejamento? Essa perda de maior capacidade operacional teve alguma influência?

Essa é uma pergunta que às vezes passa pela minha cabeça. Eu não sei, não encontro uma resposta muito clara.

Eu acho que, *no mínimo*, perdeu prestígio. No mínimo, perdeu prestígio. Perdeu poder. No mínimo. Ou seja, o Secretário do Planejamento era assim uma pessoa que, quando convidava um outro secretário... tinha resposta na hora, de imediato. [...]. Hoje não é mais bem assim [...] É a realidade. É a realidade. [...] Eu passei algum tempo no cargo e não foi diferente. [...]

Saindo da Oceplan, o senhor retornou ao Estado?

Depois, quando eu saí da Oceplan, depois eu fui... Era tudo cargo comissionado, certo? Não tinha carreira.

Eu fui para uma empresa recém-criada pelo governo do estado, Propar, Promoção e Participações da Bahia S.A. Era uma empresa de participação acionária. Tudo criado no sentido... A gênese é a mesma: promoção do desenvolvimento, entendem? Ou seja, era uma empresa para participar de investimentos privados, transitoriamente, enquanto o investimento se encorpava. Quando ele ganhasse uma determinada estrutura, a empresa estatal sairia da sociedade.

Ela ficaria na sociedade justamente nesse período de, vamos chamar assim, de crescimento.

Que é um pouco a filosofia do Sistema Fundagro, se não estamos enganados. Quando o empreendimento se tornasse autossustentado...

Exatamente... Isso, agora foi muito boa essa lembrança.

O Fundagro era isso, mas, o Fundagro... ele criava as empresas estatais. Ele criava e essas empresas depois eram privatizadas.

Tivemos também outra experiência interessante, que foi a Propar, Promoções e Participações da Bahia S.A. Funcionava assim: o Estado participava do capital social da empresa até que ela se consolidasse. Depois...

Caminhavam com as próprias pernas.

Isso.

Tem pelo menos duas dessas empresas que subsistem até hoje, a Sansuy e a Carbonor.

Ou então já criava a empresa, como o Mafrisa, por exemplo, o matadouro da Bahia. Ele [o Sistema Fundagro] criou, com a participação majoritária de empresários do sistema privado. Porque o estado, assim... matar boi? Vender carne de boi? É um negócio pretencioso demais, não? Tem que estimular, capitalizar, entendem? Mas, havia também empreendimentos onde o Fundagro era majoritário.

Uma coisas que está se discutindo muito hoje. Eu falei nisso, eu acho que não fui adiante, interrompi. Eu falei na soja, verdade?

Havia aqui a Casemba e a Caseb, eram duas²⁰. Uma trabalhava mais voltada para o suprimento de produtos, para a venda aos pequenos comerciantes. Vamos dizer assim, para melhorar as condições de aquisição de produtos de primeira necessidade pela população mais pobre. E a outra trabalhava na armazenagem da produção agrícola.

Uma era a Companhia de Armazém Gerais e Silos, e a outra era de sementes, de estímulo à agricultura e à alimentação. Creio que a Casemba era essa empresa de sementes, enquanto que a Caseb era responsável pelos armazéns e silos.

Era justamente para suprir o estado, que *não tinha* armazéns. Hoje, por sinal, nós estamos vivendo uma crise: 40%, ou um pouco menos de 40% da soja colhida, nessa última safra de agora, está ao relento!... Coberta com lona, ou vendida a qualquer preço, para não ser perdida!

Porque não tem onde armazenar!

Então, a visão da CPE, a visão de Rômulo, lá atrás, era a de dotar a Bahia de uma estrutura de armazenagem para que, à medida que a agricultura fosse se desenvolvendo, produzindo milho e feijão... na época não falávamos em soja... era milho e feijão, principalmente... tivesse onde armazenar essa produção.

Professor, o senhor já se referiu, citando o seu próprio caso, mas transplantando-se em geral para aquela época histórica, que não havia carreiras, não havia preocupação com isso. Teria sido esta uma falha do planejamento, de não pensar a estruturação de carreiras, não apenas para a própria área de planejamento, mas para a ação

²⁰ Por Casemba leia-se Companhia de Alimentação e Sementes da Bahia e, por Caseb, entenda-se Companhia de Armazéns Gerais e Silos da Bahia (nota dos organizadores).

do Estado como um todo, ou realmente era algo que estava além do que o planejamento poderia ter feito naquela ocasião?

Eu não sei responder a essa pergunta com precisão.

A impressão que eu tenho é que, quando você trabalhava no planejamento, naquela época, você trabalhava, vamos dizer... em cima de prioridades, de setores e temas que fossem prioritários. E certamente, diante das grandes prioridades do estado, essa [um sistema de carreiras] não era uma delas.

Talvez aí fosse o papel da Reforma Administrativa [...]

Não é explicitado assim. Mas está lá. Mas, na Reforma Administrativa... a capacitação do Estado é uma das preocupações do planejamento.

O senhor falou que, ao longo da trajetória, percebe um declínio do poder e da importância atribuídos ao planejamento. Por outro lado, podemos afirmar que a Constituição de 1988 amarrrou, de uma forma não absoluta, mas de todo modo importante, o planejamento ao PPA e a outros instrumentos formais, casos da LDO e da LOA²¹. Como o senhor avalia esse novo cenário para o planejamento inaugurado pela Constituição?

Eu acho que essa visão da Constituição, ela é muito interessante, muito boa. Mas ela não foi... inteiramente detalhada, entendem? Foi preparada... para ser adotada. Ela ficou em um plano muito elevado. Não foi para o plano executivo, da execução, melhor dizendo. É uma impressão que eu tenho. Não tenho muita segurança disso, não.

Eu não tenho muito interesse por essa área da administração em si, dos processos. Da operação. Não tenho muito interesse nisso, entendem? [...]

Para mim, atualmente, há um excesso de processos. [...]

Então, na visão de Antônio Alberto Valença, como poderíamos pensar o planejamento na realidade complexa que temos na atualidade? Que pistas o senhor, a partir da sua própria trajetória e a das instituições, poderia nos dar sobre as possibilidades do planejamento?

²¹ PPA, LDO e LOA significam, respectivamente, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Algumas informações relativas a esses instrumentos encontram-se nesta publicação, no texto introdutório de Francisco Baqueiro Vidal e Patrícia Chame Dias (nota dos organizadores).

Eu acho que o planejamento em termos, como dizer..., processuais, voltando à conversa de pouco, não tem muita coisa mais a fazer.

Os meios, os processos estão todos bem disponíveis. Tudo é possível de ser aperfeiçoado. Nada está acabado, pronto. Mas eu não vejo isso como preocupação.

Eu vejo mais o lado político. Eu não vejo muita condição para se fazer um planejamento sério quando você tem, num país como o nosso, e em outros países funciona bem, mas aqui no nosso não funciona, não funcionou, não funciona... você tem eleição a cada dois anos.

[...] o interesse deles [dos políticos] é se manter no poder. Tudo é negociado para que você se saia bem. De dois em dois anos, você tem eleição. Quando você sai da apuração de uma, está no início da campanha da próxima.

Então, nada... O ponto que eu quero chegar agora é este: nada que implique medidas de longo prazo, em atividades cujo resultado vai acontecer num prazo maior, não interessa. É como se pensassem assim: *“Vai acontecer depois das eleições! E eu, como fico?”*

O outro problema que eu acho é que... em muitos lugares dá certo, e aqui, por exemplo, eu acho que nossa experiência é ruim. Eu era totalmente a favor e hoje sou totalmente contra é a reeleição [...]

Eu achava que quatro anos era pouco para que o chefe do executivo realizar o que está no planejamento. Mas, o que aconteceu é que a reeleição se tornou a prioridade. Então, o indivíduo, quando eleito prefeito, governador, presidente, a prioridade dele já está estabelecida, é ser reeleito. A partir do primeiro dia. Então, tudo vai ser feito para não prejudicar essa intenção, percebem? *Pelo menos*, para não prejudicar.

Quem sai prejudicado aí é o planejamento...

É o planejamento, é o país, é a sociedade. [...]

Agora vamos pensar de uma perspectiva mais otimista. A gente olha para o passado, para tudo o que o passado nos ensinou em termos de planejamento. Que lições poderíamos aproveitar?

Eu não sei, assim. (pausa) Dar lição é muito difícil.

Eu diria que levar o planejamento a sério. Primeiro, fazer o planejamento bem feito. Segundo, executá-lo.

Você criticar o planejamento sem executar, ou dizer que faz planejamento sem fazer, ou fazer, vamos dizer uma coisa assim, improvisada. Planejamento não é improvisação. Planejamento é aprofundamento.

Ele surge em função do conhecimento. Você não pode fazer planejamento sem conhecimento. Acho que a gente não pode julgar também porque... tudo muda. No Brasil, tudo está sempre se adaptando, [...] nada é perene. Não digo que seja perene, mas, pelo menos, duradouro. Muito pouca coisa é duradoura no Brasil.

Achamos que essa frase que o senhor nos disse agora mesmo é uma síntese desta entrevista: que o planejamento é aprofundamento...

É...

Você não pode ter atividade de planejamento sem ter um pessoal qualificado. Seria uma aventura... Há algum tempo atrás, era comum que o governo, ao lado de instituições, algumas até internacionais, formassem pessoas, formassem pessoal para trabalhar com o planejamento. Você tinha a Cepal²², os cursos da Cepal, os cursos das Nações Unidas, da OEA²³, você tinha... OCDE²⁴... Isso tudo desapareceu daqui de repente. Não sei onde foi parar.

Não sei se acabaram, ou se o Brasil não tem interesse em renovar algum acordo. Não sei...

E você não pode também fazer um planejamento em uma sociedade mal informada... Tem que superar isso.

Outra preocupação que eu tenho é com a grande atenção dada aos processos, o como fazer parece mais importante do que o quê se deve fazer. Eu acho que um dos defeitos do planejamento hoje é esse. Ênfase em processos e em metodologias. É uma ênfase excessiva em processos.

Para mim, fazer planejamento é sair da superfície, daquilo que está à vista... você tem que querer enxergar além... Por isso que digo que o planejamento precisa de aprofundamento.

²² Cepal é a sigla da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (nota dos organizadores).

²³ A sigla OEA refere-se à Organização dos Estados Americanos (nota dos organizadores).

²⁴ OCDE significa Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (nota dos organizadores).



Fernando Pedrão

Ideologia, alienação e fundamentos do planejamento

Difícilmente quem se dedica a temas tais como o planejamento, o desenvolvimento ou a história socioeconômica da Bahia desconhece o nome de nosso entrevistado. Diretor científico do Instituto Brasileiro de Políticas Sociais e Econômicas (Ibrapse) e livre-docente da Universidade Federal da Bahia (UFBA) desde 1960, Fernando Pedrão possui ampla experiência como professor e pesquisador, e igualmente como técnico de planejamento nos âmbitos nacional e internacional, trajetória iniciada nos anos 1950, na Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Desde então, escreveu e publicou inúmeros artigos, livros e capítulos de livros e trabalhou em organismos internacionais e multilaterais, a exemplo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na formulação de planos e políticas para países latino-americanos e para governos estaduais. Porém, foi na Bahia que deitou suas raízes mais profundas. Pautado em sua densa e diversa trajetória e fiel a seu estilo, o professor Pedrão nos concedeu uma entrevista carregada de frases incisivas, ênfases, opiniões fortes e polêmicas, e termos impubli-cáveis. Com fala vigorosa e acelerada, sempre articulando dialeticamente a teoria ao real e à sua própria prática, nos falou sobre temas diversos. Abordou questões relativas à história brasileira e baiana, à política internacional, a teorias e autores necessários ao debate sobre planejamento, por exemplo. Nesta transcrição, no entanto, apresentamos apenas parte do que ouvimos e com ele aprendemos, uma parte preciosa, sem dúvida, e que nos dá importantes pistas sobre seu percurso e suas ideias sobre planejamento e desenvolvimento.

Como o senhor descreveria a trajetória de Fernando Pedrão no planejamento governamental? Quais os momentos especiais e as experiências que gostaria de destacar num primeiro momento?

Quando eu voltei do meu curso de técnico em desenvolvimento econômico, tive a oportunidade de ser orientado por um técnico belga, famoso na época, chamado Van der Meijer. Ele me deu algumas orientações, com as quais eu me sentei e preparei uma estimativa do Produto Interno Bruto da Bahia para [um período de] 17 anos, com deflação implícita. Na época, ninguém nem sabia o que era deflação implícita. Eu fiz essas séries. (pausa)

E fui para o *Chile*, para a *Cepal*.

Fiz o curso da Cepal em 1957!

No mesmo curso da Cepal, eu tive a oportunidade de conviver com professores realmente de outro nível. Saí da Bahia, de Salvador, que naquele tempo era uma *cidade de interior mesmo*. E estava em um ambiente totalmente internacional.

Então, eu tive um professor, que infelizmente morreu moço, chamado Carlos Oyarzun, que era chileno, filho de indígenas, e que me orientou com tudo o que é... análise do capital financeiro. Tive um professor chamado Julio Melnick, que era chileno, judeu, engenheiro, o homem que fez o primeiro manual de projetos da América Latina.

Mas, acima de tudo, eu tive um professor, que era coordenador do curso, chamado Jorge Ahumada, A-H-U-M-A-D-A.

Esse partiu cedo também, mas deixou sua marca na Cepal...

Jorge Ahumada era formado como... agrônomo, mas estudou economia em Cornell, e tinha uma... [visão de que] pra ele, economia era a norte-americana. *Pra mim, não era!*

Então, no primeiro encontro de nós dois, *só faltou sair tapa!* Porque ele... Naquele tempo eu lia francês, e os chilenos *não conheciam* o francês. Eu fiquei assombrado com isso!

Eu cheguei no Chile com um livro de André Marchal, Sistemas e estruturas econômicas. Discutimos isso, aí chegamos a um *acordo...* e eles [os técnicos da Cepal] passaram a me entregar estudos feitos, de outros países, para eu fazer avaliação. Foi assim que eu entrei no planejamento, com uma visão nacional e *internacional*.

Perfeito.

A... percepção internacional é fundamental para você *situar* o nacional. (pausa)

Então, a partir daí, surgiram algumas dúvidas na minha cabeça, *muito complicadas*, porque, quando eu voltei para o Brasil... também já tinha meu curso de economia... estou falando de 1959, quando eu voltei do Chile...

Aí Rômulo me chamou pra voltar a trabalhar com ele, no planejamento da Bahia. Eu já havia trabalhado na primeira etapa, que ficou conhecida com o nome de “Pastas rosas”, trabalho feito na Escola de Enfermagem.

Não sei se vocês sabem, mas a CPE, quando surgiu, ela surgiu por causa da morte de Getúlio. Rômulo tinha sido o chefe da Assessoria de Getúlio e estava na presidência do Banco do Nordeste quando Getúlio morreu. [...]

Sim, Rômulo teve destacado papel na Assessoria Econômica do Presidente Vargas...

Isso.

Bom, então começamos. Éramos quatro caras apoiando Rômulo.

E eu, naquele tempo... eu tinha uma visão internacional do planejamento, porque eu tinha vindo do Chile, e me encontro com isso. Era eu quem ia dizer o que eles iam fazer. Aí eu fiquei *assombrado* com isso. Eu não *sabia* que era eu quem ia dizer! Mas, fizemos uma coisa.

Nós resolvemos que o planejamento da Bahia precisava ter uma dupla significação. Porque, pra nós, a Bahia... era um enigma, não porque o [Octavio] Mangabeira¹ disse isso. Era um enigma porque você tinha um ambiente econômico em decomposição e pressões para uma coisa nova.

Então, as duas significações eram... (pausa)

Uma, resgatar ou recuperar o *desastre* da economia baiana, e a outra, pensar o futuro.

Por que o desastre? Pelo seguinte. Eu faço de conta que vocês não sabem o que eu vou falar. Pode ser que vocês já saibam... mas a Bahia foi o *primeiro estado do Brasil* que fez indústria. (batidas de mãos/palmas)² Por quê? Os escravistas, os Albuquerque, os... Lima, os Lacerda, que eram traficantes, instalaram fábricas de tecidos.

¹ A expressão “enigma baiano” foi cunhada por Octavio Mangabeira, quando governador da Bahia, e se relacionava ao fato de que o estado, embora contasse com grandes riquezas naturais e trajetória de pujança política nacional, encontrava-se em situação de graves dificuldades econômicas e sociais. Em linhas gerais, esse aspecto constituía o cerne do “enigma baiano” e a grande questão passa a ser, segundo Manoel Pinto de Aguiar, “por que a Bahia não se industrializa?” (nota dos organizadores).

² Em alguns momentos, o entrevistado usou a batida de mãos/palmas, ou bateu a mão na mesa, geralmente quando dava ênfase a alguma palavra ou afirmação. Esses momentos serão sinalizados ao longo do texto, com o objetivo de transmitir ao público leitor um caráter mais fidedigno da dinâmica da própria entrevista (nota dos organizadores).

Sim, está correto.

O parque têxtil ficou instalado, em Salvador, da Calçada até Plataforma. E com uma fábrica em Valença, que era um estaleiro, a Bahia produzia navios para trazer os escravos...

E esse parque industrial começou a funcionar muito bem. E teve um sujeito, completamente diferente dos outros, chamado Luís Tarquínio, que não se chamava Luís Tarquínio, na verdade.

Ele era Luís Souza, era mulato. E não era... A mãe dele era negra, ele não era negro. Por que ele se chamava Luís Tarquínio? Porque, como ele começou a ganhar muito dinheiro, ele se virou para o... o padre lá, [e] disse: “Eu preciso de um nome ilustre”. Que nome é esse? Luís Tarquínio. Porque Tarquínio foi rei de Roma. Não foi o primeiro, mas foi rei de Roma.

Aí ficou Luís Tarquínio. Tinha uma mansão na Graça, onde fazia banquetes que tinham 30 ou 40 pessoas. Mas essa... esse cluster de indústria, eu fiz um artigo sobre isso, que está publicado pela *História econômica & história de empresas*. [...]

Ele era o grande líder da companhia Empório do Norte, não?

É. Mas foi a *crise*... O que foi que detonou o sistema? Aí eu vou dizer uma coisa: os baianos não gostam muito disso. Foi o Rui Barbosa.

Porque o Rui Barbosa era um sujeito absolutamente *insuportável* como pessoa. Virou ministro da República e entrou com uma política financeira de especulação, conhecida pelo nome de encilhamento.

Encilhamento, correto...

Quebrou as instituições da Bahia. E a instituição comercial da Bahia, que era escravista, produziu um documento em 1884 defendendo a escravidão. E era *impraticável* isso.

Bom, esse era o passado que a gente tinha.

Então, voltando aos anos 1950, podemos dizer que o velho estava morrendo, mas o novo ainda não havia nascido...

Não. Já tinha o novo porque, com o fim da guerra, e aquela confusão toda do fim da guerra, houve uma... não vou chamar de alienação, não, mas, alguns empresários, começando pelo Euvaldo Luz, que é o mais famoso, que foi quem criou o Shopping Barra... Euvaldo Luz aproveitou esse movimento... para criar uma outra proposta, que seria de produzir equipamento agrícola. Na verdade, era para pegar dinheiro de banco. Mas, nessa confusão, entramos nós.

O senhor mencionou anteriormente a CPE. Então, devemos lembrar...

Eu entrei no Instituto de Economia e Finanças da Bahia [IEFB]...

Que fazia parte desse aparato planejador organizado por Rômulo, em simbiose com a própria CPE...

Isso. Foi Rômulo quem reativou o Instituto [IEFB] e eu entrei e comecei a trabalhar lá.

Mas, nesse período, antes de... Eu, com outros dois colegas que, infelizmente, já morreram, assumimos o projeto de um trabalho na região do cacau. Fomos para lá. Eu levei três meses em Ilhéus, os três entrevistando na caneta. Não tinha máquina para nada. Era tudo... Bom... foram *quinhentas entrevistas* aí na região do cacau.

Um detalhe: aqueles caras de lá, gente barra-pesada, olhavam para a minha cara, como eu era jovem, acreditavam que podiam falar qualquer coisa comigo. “Mande matar não sei quem”... se vissem qualquer entrevista dessa, eles iam para a cadeia! (risos)

Mas, a mim contavam tudo! A mim contavam tudo. Então, nessa confusão... quando... sai Rômulo, entra Pinto de Aguiar. A Pinto de Aguiar... eu devo tudo a ele...

No IEFB, não? Ele entra no Instituto de Economia e Finanças da Bahia, correto?

Sim, ele entrou no Instituto de Economia e Finanças.

Manoel Pinto de Aguiar foi meu professor. Ele era um cara esquisito. Ele era de Alagoinhas, assim como minha família. Tinha uma biblioteca de 30 mil volumes naquela mansão dele, em Brotas. E me convidou para traduzir um livro de *francês* junto com ele. Eu ainda não sabia muito francês, aí ele: “mas traduza”! Eu traduzi, pô. (risos)

Aí... naquele tempo, a confusão acontecia, viu?

Então, o Pinto de Aguiar me disse: “Você tem os mesmos defeitos que eu. Então, a gente se entende”... Porque eu era capoeirista. Além de tudo isso, eu fazia capoeira, com o mestre Sena, compreendem? [...]

Bom, o fato concreto é que nós, por cima disso, montamos uma pesquisa... uma análise setorial da economia baiana. E fizemos um estudo, com entrevista e tudo isso, sobre a indústria, a nova indústria. Foram esses dados, quer dizer, o estudo da indústria, a elaboração do PIB, que quando o Rômulo viu isso, ele me chamou.

Apesar da diferença nossa, eu estou em casa, um dia de *sábado*, chega o chofer e diz: “Ele está lhe esperando”. Fui pra lá. Aí Rômulo disse: “Você vai ser o chefe da parte da programação”. Que história é essa!?, pensei. “Você já é o chefe”.

Bom, aí começou o plano [Plandeb].

O senhor tinha quantos anos nessa época?

26 anos.

Era um jovem...

Jovem, mas era um tempo difícil, viu?

A propósito disso, então, o senhor passa do Instituto para a chefia do importante Departamento de Programação da CPE.

É.

Como é que o jovem Fernando Pedrão, naquela ocasião, percebia a, digamos assim, instalação de um inédito aparato de planejamento no estado da Bahia, dentro do governo e fora, no âmbito da sociedade?

Primeiro, nós éramos o contrário do governador, que era um *fascista*, o Juracy Magalhães. Então, o nosso planejamento era, *dentro do governo*, [um movimento] dissidente.

O senhor entra na CPE com Juracy no governo ou ainda com Balbino?

Não. Quando ainda era Balbino, que Rômulo foi para a [Secretaria da] Fazenda, eu não era contratado. Eu entrava de ajudante... de... *pilantra*. (risos)

Mas, na primeira etapa, Rômulo criou uma coisa que a gente chamava de soviete caboclo. (risos)

Que era o seguinte, os chamados grupos técnicos. Rômulo criou isso. Quarenta grupos, com todos os temas. Para cada tema, formava-se um grupo de três pessoas. Um funcionário público, um empresário e algum intelectual. Cada tema, entendem?

Então, essas pessoas produziam documentos. [...] Fazíamos as reuniões, na época, e todo mundo falava. E nessas discussões, foi quando eu comecei a... me apresentar como *um cara do Recôncavo*. Quer dizer, minha família não é do Recôncavo, não. [...] Mas eu me identifico como sendo do Recôncavo. Então, quando começou essa coisa, decidi: vou fazer trabalho sobre o Recôncavo.

E fui para lá. E logo descobri uma coisa. Primeiro, em Cachoeira, eu sou de casa, todo mundo se entende, eu me entendi em Cachoeira, mas não gosto de Santo Amaro. Lá é complicado [...]. A característica de Santo

Amaro é que eles acordam falando e vão dormir falando, mas não fazem nada. Aí eu não conseguia me entender com eles. Mas fiz um bom trabalho. Eu fiz o trabalho.

O senhor falava do momento de sua chegada na CPE para chefiar o Departamento de Programação e de como isso era percebido...

Nós precisávamos produzir alguma coisa nova! (palmas bem ritmadas, acompanhando as palavras).

Aí é onde entra o problema, precisávamos produzir alguma coisa nova. Quando nós nos sentamos para discutir o nosso problema, a Bahia, o *nosso problema é a Bahia!* Nós temos que inovar. Como? Ninguém nem falava de inovação. Nós temos que fazer do nosso jeito. Então, o nosso jeito era o seguinte: nós vamos criar um plano com *bases sólidas*, bases empíricas sólidas, porém aberto a conversas selecionadas.

Não é com o povo em geral, conversas selecionadas.

Então, o subgrupo de jornalistas que tinha lá, todos comunistas, amigos meus... Então, arrumamos uma kombi e fomos discutir o plano em Feira Santana, em Alagoinhas, em Jacobina... entendem? Em Jequié... Quando você chega no interior... eu descobri o seguinte: quando você vai para uma universidade, tem 20 pessoas, e no interior *tem 100!*

Há empatia, você chega para as pessoas no interior do estado, quando elas veem que você está se colocando, elas *se colocam também*. Então, *o diálogo é muito mais profundo*. Mais que falar com o prefeito [...] todos eles [os prefeitos] aparelhados politicamente.

Aparelhamento político. Eles querem é cargo. [...]

Então, no âmbito da sociedade civil, o senhor detectou naquele momento uma boa receptividade.

Claro.

E no âmbito governamental?

O âmbito governamental era *totalmente* dividido.

Porque a turma... as pessoas da renovação da [Secretaria da] Fazenda, tendiam a ficar conosco. Mas... desculpem o que eu falo, viu? Mas a diferença entre economista e administrador já estava bem clara. Entendem? Bem clara!

Então, tinha a turma da direita em economia, ligada com a administração. E a turma da esquerda, em que eu estava... O ambiente era dividido. *Porém*, civilizado, digamos assim. Mas, dividido mesmo.

Então, quando chegou na hora de fazer... O que é o Plandeb? (pausa)

O que foi o Plandeb?

Era preciso trazer uma visão sintética. Porque já naquele tempo... eu era maluco mesmo, porque eu lia filosofia. Eu leio até hoje, não? Mas comecei a ler umas coisas. E descobri que tinha um sujeito, dois sujeitos, que mexeram comigo. Um se chama Platão, o outro se chama Aristóteles.

Então, o que é que esse Platão tem a ver comigo? Eu não gosto de Sócrates. Eu tenho dificuldade com Platão, porque eu não consigo ler *Diálogos*. Mas as ideias dele... Então, a ideia mais poderosa é a relação entre o uno e o múltiplo.

Há uma unidade universal, cosmológica, e tudo nosso é circunstancial, normal, pequeno. Mas, a relação dinâmica entre o uno e o múltiplo é o que permite ver o que é a produção da sociedade. Bom... Aí lá vou eu. [...]

Voltando à CPE...

Voltando à CPE...

Indiscutivelmente, a liderança daquele processo de planejamento era de Rômulo. Como o senhor descreveria essa liderança, a de Rômulo, naquele momento único do planejamento na Bahia?

É complicado. Rômulo é uma figura complicada. O seguinte... Primeiro, Rômulo, na verdade, pouco falava. Ele atendia o telefone e dizia “sim”, “não”, e pronto, desligava. Nunca houve diálogo com o Rômulo.

Mas, quando a gente se sentava para conversar... em que eu colocava as coisas, ele ficava olhando, assim... de repente, ele fazia uma frase, assim, entendi tudo, entendem? Ele sempre teve dificuldade de comunicação. Mas tinha *ideias claras*!

Então, foi ele quem bolou a coisa mais importante de todas, que foi o Sistema Fundagro³. Ouviram falar?

Sim, claro.

O Sistema Fundagro, para a modernização e capitalização da agricultura baiana.

Três órgãos: a Caseb, Companhia de Armazéns Gerais e Silos [da Bahia], a Casemba⁴, de compras mínimas, e o Instituto de Fomento, que depois virou Desenbanco⁵. Era um projeto fundamental.

³ Fundagro é a sigla do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (nota dos organizadores).

⁴ Por Casemba entenda-se a Companhia de Alimentação e Sementes da Bahia (nota dos organizadores).

⁵ Desenbanco é a sigla do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia, posteriormente convertido na Agência de Fomento do Estado da Bahia, cuja sigla é Desenhahia (nota dos organizadores).

Ele [Rômulo] dizia: “A Bahia é rural”. Temos que ter a própria agricultura. Foi o Fundagro. Mas, no contrapé do Fundagro, começamos a discutir a indústria.

Então, montamos um projeto, uma proposta para o desenvolvimento industrial da Bahia. Esse projeto... levou à ideia de *polos*. Já depois que eu saí de lá, a Bahia chegou a ter 37 *polos industriais*, que foram jogados fora.

Desculpem, vou falar, não sei se vai incomodar alguém. Mas, desde então, os momentos mais *negativos* na Bahia foram os governos de Waldir Pires e Paulo Souto. O pior foi o de Paulo Souto! Sendo geólogo, fechou o órgão que tratava de águas e minerais [...] e criou aquele... um negócio meio privado. E Waldir Pires fez uma coisa para meu gosto ainda pior [...] fechou um órgão responsável pelo Vale do Rio Paraguaçu. Isso para mim é imperdoável! [...]

Mas, então, olhem o mapa da Bahia e vejam o que é a Bahia. O Vale do Paraguaçu tem 50 mil quilômetros quadrados, não é seco, é a coisa mais importante que nós temos. Como é que você fecha a Superintendência desse rio?

Eu digo isso em um trabalho que fiz em 1996...

É no mínimo uma *grande contradição*...

Contradição... Vamos chamar de contradição, para sermos gentis (risos). Porque é o seguinte... (pausa)

Quando eu voltei, me reintegrei, quando eu voltei do exterior, que eu não vou falar porque é complicado... quando eu voltei para o Brasil... porque eu levei 17 anos entre o Banco Interamericano, as Nações Unidas, o Ilpes⁶. 17 anos.

Não devia ter voltado, devia ter aceito o contrato que me ofereceram no Panamá e ficar por lá. Com o meu salário, fazendo as minhas coisas. Não, resolvi voltar porque, dentro daquele idealismo, queria que meus filhos fossem brasileiros. Besteira minha.

Bom, voltei, quebrei a cara, precisei viver de consultoria. Foi um período muito difícil... [...]

Nesse contexto, me ofereceram um emprego, pois, quando cheguei aqui, emprego não existia. Eu tinha mulher e quatro filhos para manter. Tinha que fazer consultoria de qualquer jeito.

Nesse... Nessa confusão toda. (pausa)

Eu comecei a pensar em outras coisas, lógico. Eu comecei a ser aquele cara que faz consultoria, que é um mundo diferente do meu. É um mundo de incerteza total, o tempo todo.

⁶ Ilpes é a sigla de Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social, entidade do Sistema Cepal (nota dos organizadores).

Bom, então, esse... Já não é mais o Plandeb, estou falando de outra coisa, né? Vamos voltar para o Plandeb, né?

É apropriado. A fase de elaboração do Plandeb foi boa em termos de criação e produção intelectual?

Não. O Plandeb foi muito difícil, mas, primeiro, eu era solteiro. Ninguém dependia de mim. Então, eu não estava nem aí... Tinha pessoas que não gostavam de mim, mas eu não dava bola nenhuma pra isso... Além disso, a única vez que alguém quis encrespar comigo, eu dei um rabo de arraia nele e ele caiu no chão (risos).

Mas, tinha produção intelectual. [...] Aí eu larguei a CPE, quando o Rômulo saiu, houve uma divisão, uma *briga*.

Juracy Magalhães virou-se pra mim e disse: “*O que é que você quer?*” Eu disse: “Eu tenho que pagar o pessoal!”. Ele então pegou o telefone e disse [para o Secretário da Fazenda]: “Pague! Pague!” Porque ele me via como o oposto de Rômulo.

E eu não era o oposto de coisa nenhuma, não é? Nessa confusão, é... Eu voltei para a faculdade, para o curso de economia, era professor assistente.

[...] Então, o que aconteceu? Eu fui chamado... uma coisa que hoje em dia não aconteceria de jeito nenhum! Ex-colegas meus, argentinos, me chamaram para dar um curso lá, em Buenos Aires, sobre minha tese.

Eu tenho uma tese sobre a distribuição da renda e o desenvolvimento econômico [...]. Aí eu fui para Buenos Aires, para dar aula. Não é fácil não, viu? Porque o brasileiro já é olhado com desconfiança. [...]

Aí, toca o telefone, era Pinto de Aguiar. Ele disse: “Onde é que você está?”. “Eu estou em Buenos Aires”, respondi. “O que você está fazendo?” “Hoje à noite vou ver o Troilo”, pô, que é o maior tanguero dali (risos). E ele: “Não, você vai ao Chile! Vai pra Cepal”. Como assim? [...] Ele era amigo do Edgard Santos, o reitor. “Vai lá, fale com o chefe lá, com Prebisch. Nós temos dinheiro para trazer esse povo para a Bahia”. Sabiam disso? Aconteceu então uma coisa louca. Eu peguei o avião para Santiago e fui ver Prebisch⁷ [...]

Aí, em 1960, junto com Edvaldo Boaventura, nós montamos o curso da Cepal, em seis meses, em Salvador. *E eu trouxe os professores do Chile!* (batida ritmada da mão na mesa)

Foi um negócio de louco!

⁷ Raúl Prebisch, renomado economista argentino, foi Diretor-geral do Banco Central da Argentina durante oito anos, a partir de 1935. Foi Secretário Executivo da Cepal, de 1949 a 1963. Quando da sua chegada à Cepal, foi responsável pela elaboração do estudo *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas*, que ficaria conhecido como Manifesto latino-americano, dando partida à teorização cepalina original do sistema centro-periferia e da política de industrialização substitutiva de importações para os países do continente (nota dos organizadores).

Fizemos um *curso da Cepal na Bahia*. Isso teve uma série de consequências. Uma das consequências é o que me ofereceram, meus ex-colegas... Surgiu uma faculdade, supostamente de ponta, em Monterrey, no México. Eles não queriam ir e me ofereceram. Aí eu fui.

Não devia ter ido. Mas, fui. E foi um negócio incrível. Eu levei um ano em Monterrey.

Fiz amizade. Rolou de tudo lá em Monterrey. [...]

É... E, de repente, acabou meu contrato. Telefonavam da Bahia e me diziam: “Não pode voltar, está na lista negra. *Se voltar, te matam!*”.

Foi assim que aconteceu.

Aí eu não podia ficar no México, porque meu contrato tinha acabado. Não podia voltar. E fazer o quê? Pra onde? Foi um desses momentos difíceis (pausa).

Professor, vamos abordar outra questão. Quando estudamos a história do planejamento no Brasil, quando aprofundamos os estudos, percebemos claramente que o planejamento no passado possuía um indiscutível lastro teórico...

O Brasil *não* gosta do planejamento!

A elite brasileira não quer saber de planejamento!

Correto. Mas o planejamento governamental àquela época, quando era razoavelmente prestigiado – vamos ser aqui moderados nos termos –, possuía um importante lastro teórico. Quais foram as matrizes teóricas que mais influenciaram o pensamento sobre o planejamento enquanto função governamental no Brasil?

Sim. O planejamento mesmo...

Naquele tempo, por conta da minha experiência no Chile, naquele tempo, eu estava lendo os europeus e tinham três correntes do planejamento na Europa.

Obviamente, a soviética.

Claro!

Que, logicamente, tinha que ser respeitada. Os soviéticos, os russos, inventaram balanços materiais, balanços de pagamentos, inventaram a maquinária do planejamento. Inventaram tudo.

Junto com a corrente soviética, está a polonesa, onde teve um cara super brilhante, se chamou Oskar Lange⁸. Eu tenho textos dele até hoje lá em casa.

E teve a corrente dos Países Baixos, Holanda e Bélgica, onde, como eles são mesmo, são quase quadrados mesmo, surgiu um planejamento matematizado, totalmente matematizado. A gente tem que ter respeito pelos caras, viu? *Eu estudei*.

Sim. Uma pergunta, na verdade uma dúvida: o planejamento indicativo francês não representaria outra dessas correntes?

Não tinha. A França... Bom, eu vou lá. Eu vou lá.

O socialismo francês sempre foi um socialismo burguês. Mas, quando houve a invasão soviética [intervenção do Pacto de Varsóvia] na Hungria, em 1956, houve uma ruptura. E, nessa rachadura, algumas cabeças mais importantes ficaram à esquerda.

Eram esses caras que, quando cheguei no Chile, eu estava com eles [os livros] na mão, que ninguém conhecia lá. Por quê? Tinham dois irmãos, André Marchal e Jean Marchal. André Marchal, *até hoje*, eu o considero o melhor de todos.

Há um livro chamado *Sistemas de estudos econômicos e métodos teóricos do planejamento*. Então, o sistema do planejamento francês é algo muito conceitual. Vocês não vão entender aquilo se vocês não tiverem a menor noção de quem foram Becker e Pascal. Os franceses *nascem cartesianos*, em algum mundo. Mas, a gente tem que ter treinamento filosófico. Não tem outro jeito.

Bom, tinha a *corrente soviética*, essa corrente soviética com os poloneses, essa corrente francesa com o lado inglês. Tem um sujeito, um inglês desses, ontem até eu estava com ele [o livro dele] na mão. Eu o chamo de *o lorde socialista*. Dobb. Maurice Dobb, D-O-B-B.

⁸ Notável economista polonês. Destacou-se no debate ocidental em torno do “cálculo econômico socialista”, travado nos anos 1920 e 1930. Argumentando pelo lado socialista da polêmica, rebateu com brilhantismo as noções liberais sumárias de Ludwig von Mises. Demonstrou, teoricamente, a possibilidade de um organismo central responsável pela planificação, valendo-se dos comportamentos individuais de consumo tomados a priori, chegar a um ótimo social, evitando-se, ainda, os costumeiros desperdícios de recursos relacionados à chamada anarquia de mercado (nota dos organizadores).

Sim, do importante livro *A evolução do capitalismo*.

Sim. Esses caras representam uma atualização da economia clássica. Não se confundem com o neoclassicismo norte-americano. O que apareceu como neoclássica é a corrente que surge na década de 1970, em função de um trabalho de um senhor chamado John Hicks e de Paul Samuelson. Eu tenho esse pessoal todo lá.

Bom...

Mas eu sempre fui um cara de esquerda... Então, eu acho que a gente tem que aprender a tecnologia deles, porque tem que conhecer as armas do inimigo. Mas não vou conversar com eles.

Então, o mais incrível de tudo isso é que apareceram *nos Estados Unidos* alguns caras de pensamento de esquerda. E o mais engraçado de tudo é que um deles foi meu professor, foi chefe do Departamento Econômico do Banco Mundial. Escreveu dois livros, que eu tenho lá.

[...] Ele superou a análise setorial da economia porque dizia o seguinte: na economia moderna mesmo, moderna e avançada, a maioria das coisas que acontecem refere-se a *eventos que cruzam setores*. A gente tem que aprender isso.

Pode-se argumentar que Paul Baran e Paul Sweezy⁹ pertenciam também a essa tradição, isto é, que eles seguiam essa tradição crítica.

Mas Paul Baran foi intelectual. Paul Baran era russo.

O cara era de um grupo chamado *New Left Review*. Vários caras participaram disso. Na *New Left Review*, o mais importante deles foi um polonês chamado Michal Kalecki¹⁰.

Grande Kalecki!

Conhecem ele? Kalecki?

⁹ Paul Baran e Paul Sweezy pertenceram à original corrente do pensamento marxista norte-americano, sendo destacados teóricos. Escreveram juntos o reconhecido livro *Capitalismo monopolista* (nota dos organizadores).

¹⁰ Na literatura ocidental corrente, é razoavelmente comum a classificação de Michal Kalecki como um teórico keynesiano. No entanto, suas formulações foram de grande originalidade, tendo mesmo se antecipado a Keynes na descoberta da função anticíclica da demanda agregada alimentada pelo gasto governamental, como antídoto para a crise econômica. O fato de Kalecki ser oriundo da semiperiférica Polônia e de possuir sólida formação marxista o tornava um teórico menos confiável ao *establishment* econômico e político (nota dos organizadores).

Sim, dos livros. É um importante teórico do desenvolvimento. Nós trabalhamos com ele em curso de introdução ao planejamento governamental.

[Em linha parecida] tem uma inglesa que eu assisti a uma palestra dela lá, viu? Que Prebisch levou pra falar na Cepal. Se chama Joan Violet Robinson. Ela é da ala esquerda do keynesianismo. Ela e [Nicholas] Kaldor¹¹ [...]

Essas ideias todas que o senhor está condensando aqui, como é que elas interagiam na CPE? Serviam de diretrizes para a ação da Comissão?

Na CPE, na verdade... eram diferentes grupos na CPE, da esquerda e da direita.

Comigo... o subgrupo, meu subgrupo, tinha um sujeito que já morreu, o Machado Neto, que era advogado, sociólogo, filósofo, muito inteligente.

Uma mulher que foi a melhor amiga da minha vida toda, Maria Isabel de Cardoso Oliveira Dias, professora, que trabalhava com o Darcy Ribeiro e que, quando voltou para a Bahia, ficou comigo lá.

Uma outra [...], amiga minha, Maria Brandão¹². Essas pessoas eram um grupo, vamos dizer assim, *mais cabeça*.

Então, por isso, quando Paulo Ormino me pediu um texto sobre Maria [Brandão], eu disse o seguinte: “*Nós éramos*, e eu continuo sendo, *anarco-socialista*”. A gente era anarco-socialista. Eu sou socialista. Se não gostam, não tenho nada com isso.

Mas a gente não respeitava a autoridade.

Vocês estavam lotados em um departamento de programação. O outro departamento era de projetos, correto?

Era o do Luiz Antônio. Luiz Antônio, sobrinho de Rômulo... Naquele ambiente, rolou, num dado momento, [a ideia de] que nós fizéssemos os primeiros estudos para o Polo Petroquímico de Camaçari. Montamos uma missão para ir lá [...]

¹¹ Joan Robinson e Nicholas Kaldor eram discípulos diretos de John Maynard Keynes. Suas formulações estavam mais à esquerda no grande arco teórico do keynesianismo, demonstrando maior preocupação com a busca do pleno emprego (nota dos organizadores).

¹² A ilustre professora Maria de Azevedo Brandão faleceu alguns dias após a realização desta entrevista, em 21 de setembro de 2025 (nota dos organizadores).

O Centro Industrial de Aratu, que veio antes do Polo, pode-se dizer também que é um filho daquela ideia dos polos industriais, não é? Vocês amadureceram isso no departamento de programação...

O Centro Industrial de Aratu [CIA]... (pausa). O Centro Industrial de Aratu foi criado seguindo-se a doutrina de um francês chamado François Perroux¹³, [da teoria] dos *polos de crescimento*. [...]

Vocês, na CPE, trabalharam com a teoria de Perroux? Ela era usada como referência para fazer as programações?

Claro. Usamos muito.

Tem uma coisa para comentar que vale a pena, muito. O nosso trabalho, ninguém sabe como, transpirou. E nós fomos visitados por pessoas que queriam ver o nosso trabalho.

O mais surpreendente...

O senhor menciona isso nos artigos...

Sabem quem veio conhecer a CPE? São Paulo. O Governador Carvalho Pinto mandou dois caras pra cá, para grudar com a gente, para aprender com a gente, pra levar para São Paulo o que a gente fazia na Bahia.

Fomos visitados pela Comissão do Sistema Oriental das Nações Unidas. Eram caras de alto nível *mesmo*.

Fomos visitados por um sujeito que virou meu amigo, meio famoso depois, chamado *Albert Hirschman*¹⁴. Hirschman, na verdade, o nome dele era... Ele foi guerrilheiro, ele era judeu, alemão, virou “italiano”, foi partigiano, *lutou na guerrilha*!

E escreveu o livro *Estratégia do desenvolvimento econômico*. [...]

Professor, o senhor já nos adiantou alguma coisa, mas vamos retomar um ponto aqui. É fato reconhecido que poucas pessoas na Bahia e no Brasil têm um conhecimento tão aprofundado quanto o seu a respeito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a Cepal.

É. Ninguém tem. Eu sou um sobrevivente...

¹³ Importante economista francês, célebre por sua teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento, que serviu de base para muitos esforços desenvolvimentistas na periferia do capitalismo (nota dos organizadores).

¹⁴ Albert Otto Hirschman foi um brilhante teórico do desenvolvimento econômico. Suas obras influenciaram os debates em torno dos rumos do desenvolvimento, a partir dos anos 1960, inclusive na América Latina, onde se dedicou a alguns estudos de caso, como o do Nordeste brasileiro (nota dos organizadores).

De passagem, citando aqui um artigo seu, *Planejamento e crítica: a contribuição de Ignacio Rangel...*

Vocês pegaram tudo isso?

Professor, para entrevistar o senhor, é preciso estudar, não acha?

Muito obrigado! Deixem comigo. Esse artigo, eu fiz com cuidado...

Bem, nesse artigo, o senhor menciona algumas contribuições importantes da Cepal e menciona também algumas insuficiências do pensamento cepalino original. O que queremos saber é o seguinte: como é que a teorização cepalina influenciava as ações da CPE, as elaborações, as criações, as ações concretas da CPE?

A única relação era eu. Ninguém mais tinha ido lá.

Porque eu... Eu era considerado... Eles [os integrantes da Cepal] me olhavam como se fosse um deles. Nesse período, eu era chamado, eu fui convidado para dar aula em curso da Cepal em *vários países*. Eu fui dar aula no Peru, na Bolívia, na Colômbia.

Mas, dentro da CPE, o senhor era um ponto de contato com o pensamento cepalino. Isso influenciava de alguma maneira a própria CPE?

Dentro da CPE... Primeiro, dentro da Cepal havia diferentes correntes. Tinha uma corrente mais conservadora, queria falar de planejamento de curto prazo, e *eu nem queria falar com eles*.

Tinha o pessoal da consultoria e tinha o pessoal, como o Oyarzun, que era quem nós considerávamos... *Prebisch*... arrumou uma sala para mim, que era menor do que esta sala em que estamos agora, e era ao lado da sala dele, que era *enorme*, tinha tapete persa e tal.

O Prebisch vinha para a minha sala...

Prebisch dizia a todo mundo que ele era ricardiano. Daí veio esse negócio. Economista que não leu Ricardo, nem Marshall, nem Hobson, nem Keynes, que vá vender abará na praia, que nem acarajé pode (risos). Era por aí.

Aí, um dia, entra o Prebisch na minha sala e diz o seguinte: “O que é *abundance*?”. “É o que sobra”, eu disse. E ele: “mas, como pode na mesma frase [...]”. Falei para ele: “Don Raúl, no que Ricardo escreveu ninguém pode mexer, porque cada frase ele escrevia e reescrevia umas sete ou oito vezes”. (risos)

Aí descobrimos que tínhamos algo em comum, um pensamento sobre a perversão do comércio internacional¹⁵, que se transformou numa teoria. É agora que vou chegar...

Voltando ao seu papel de ponto de ligação, por assim dizer, entre a Cepal e a CPE...

Sim. Sabem por quê? Porque eu era o cara que representava a transição entre capital mercantil e capital industrial. Eu continuava e continuo até hoje achando que é o comércio que cria a indústria, *não o contrário!*

Meu pai foi comerciante, então eu via as coisas... Sobre o capital mercantil, eu fiz um trabalho que não foi publicado, eu espero ainda publicar, mas com duas pessoas que me ajudaram, em 1996, antes de sair da UFBA, *O capital mercantil da Bahia*. Fiz uma pesquisa de arquivo sobre o capital mercantil da Bahia. E descobrimos coisas incríveis que eu não sabia. Por exemplo, no século XIX, foi quando as coisas aconteceram.

Por quê?

Todo mundo fala que a indústria começou no norte da Inglaterra. Mas eu ouvi um historiador irlandês dizer que era *mentira. Eles copiaram!* [...]

Fiz uma *pesquisa mesmo* (bate com as mãos na mesa). Sobre o capital mercantil. Está lá em casa. É um catatau.

Porque, no século XIX, diferente do que parece, a Bahia foi um porto. *Salvador foi um porto mundial*. Chegavam navios de 20 países diferentes, mas pouco, um de cada vez, de pequeno calado. Qual é o problema do Brasil? *Calado!* O Brasil só tem três portos com calados: o do Pará, o de Santos estão dragando, e o do Espírito Santo. [...] o de Ilhéus é raso. [...]

Então, o Brasil tem um problema, porque a costa brasileira é baixa, como a da Nigéria. Na Nigéria, a costa é baixa. E você pega aí os navios modernos, eles precisam de portos profundos.

E quem está fazendo isso são os chineses. Quem sabe fazer isso são os chineses. Mas isso é outra conversa que não é hoje, aqui. É outra conversa muito complicada.

Mas, o fato concreto é que o *modelo de crescimento*, aí eu chego no coração da coisa...

Nas minhas andanças, eu cheguei a uma conclusão, que eu discuti com Prebisch. Eu tive uma tarde com o Prebisch, em 1974. Eu estava no México e fui a Nova Iorque por conta de um projeto. Encontrei ele na porta dos elevadores e ele me disse: Venha comigo conversar”.

¹⁵ A teoria da deterioração dos termos de intercâmbio é uma das formulações originais da Cepal, sob indiscutível liderança de Raúl Prebisch (nota dos organizadores).

Ele tinha uma sala, e nós ficamos de uma da tarde até as sete. Nesse... momento, foi quando eu cheguei a uma conclusão que estava nos meus trabalhos mais recentes, que é o seguinte.

Todo desenvolvimento do Brasil está baseado na atualização, na generalização da atualização do modo extrativista exportador. O grande problema do Brasil é sair disso para outro modelo de tecnologia que não seja extrativa. O que é isso? [...] O Brasil continua sendo a mercadoria... a mercadoria do Brasil nunca foi açúcar. *É madeira!*

Destruindo a Mata Atlântica, que era a melhor do Brasil!

O retorno a esse modelo, que é predatório...

É predatório! Então, é o seguinte. O que é que acontecia? Observem... Olhem o mapa do Brasil.

Cada estado é conhecido pelo nome dos indígenas que estavam lá. Então, Potiguara, Tabajara, Caeté, Tupinambá, eles foram *assassinados*, mas foram eles que criaram o Brasil. Então, um dia, eu encontrei um trabalho de biologia que diz o seguinte: *60% dos sinais genéticos brasileiros* são de indígenas.

Quem criou o Brasil foi o útero das mulheres indígenas. [...]

Agora, professor, queríamos voltar ao Plandeb. O senhor falou desse Plano, das “Pastas rosas”, dos pensamentos e do ambiente da CPE. Falou também de que havia certo apoio da sociedade ao Plano. Entretanto, como sabemos, o Plandeb não foi aprovado.

Não, porque o governo não mandou aprovar [na Assembleia Legislativa].

Mas há alguns textos e autores que falam que havia certo apoio do governo e da academia ao Plandeb.

Não. *Nada disso!*

Então, como é que o senhor avalia aquele contexto político? Quem apoiava a aprovação do Plano e quais foram os grandes entraves à sua aprovação?

O governador Juracy Magalhães, que era da UDN, mandou o deputado Aliomar Baleeiro, que era Secretário da Fazenda, que era da UDN também, parar o projeto (uma batida na mesa). *Parar o plano.*

Mandou não aprovar o plano na Assembleia Legislativa.

Ele mandou parar o processo por quê? Quais foram as motivações políticas para isso?

Por que tinham que parar o plano? Pelo seguinte, o Plandeb propunha uma racionalidade estatal *contra a visão privada*. Nós olhamos isso aqui com uma visão... eu não vou usar a palavra patriota não, viu? Mas, com uma visão de *nacionalismo*. Nós não tínhamos nada a ver com a *visão privada*.

E eles queriam privatizar a Bahia. [...]

Queremos dar um pouco de atenção a esse ponto. Alguns autores, ao se debruçarem sobre essa época, sobre o planejamento, afirmam que, apesar de algumas resistências localizadas, a intervenção estatal em si mesma na economia era encarada como um fato consumado, ou seja, havia um entendimento consensual de que estava dado esse tipo de intervenção. Então, no sentido do que esses autores argumentam, a não aprovação do Plandeb seria uma contradição. Como é que podemos explicar isso?

Não foi uma contradição. Eles foram consistentes.

Eles eram... como posso dizer? A UDN, a UDN era contra o plano. A UDN queria chegar à Presidência da República.

Sim, o Aliomar Baleeiro, então secretário da Fazenda, era integrante da chamada Banda de Música da UDN... um deputado mestre em obstruções no parlamento.

É, é... O grande problema foi que *Juscelino*, quando houve o levantamento de Jacareacanga, que foi no interior do Pará, para dar o golpe, depois o Juscelino perdoou. É o risco de perdoar Bolsonaro agora mesmo.

Os caras que Juscelino perdoou, deram o golpe de 1964.

Entendem? É isso. [...]

O senhor falou agora do golpe. É interessante chamar a atenção para o fato de que, quando há o golpe de Estado de 1964, ocorre toda uma mudança na perspectiva do planejamento. O senhor trabalha isso em alguns textos seus.

O caso é o seguinte. Desculpem o que eu digo... Aqui não é a Seplan, aqui é a SEI. É o seguinte.

O planejamento, para nós da CPE, *era para mudar a Bahia*. Não era apenas o planejamento do setor público. Nós queríamos mudar a Bahia.

Na nossa cabeça, a Bahia é um estado que tem *peito* pra ser país. Veja bem. O ideário da CPE é o da Sabinada. Vocês sabem que a Bahia foi um país independente durante quatro meses?

Sim, a República Bahiense.

E a Sabinada propôs direito às mulheres, a abolição. É isso. Querem mais que isso [para a época]?

Uma Bahia insurgente, como o senhor mesmo cita.

É isso mesmo... a Bahia insurgente!

A Bahia é insurgente! Então, a minha Bahia é a de Gregório de Matos, ela é insurgente. Não tem nada a ver com... Então, o planejamento se tornou [depois de 1964] uma coisa dogmática, burocrática.

Nessa mesma linha, o senhor fala de coisificação e tecnificação do planejamento. E aí, nesse contexto, ocorria no plano federal o PAEG, comandado pela dupla Campos e Bulhões...

Pronto! Vocês já explicaram!

A dupla, na verdade, era Campos e quem estivesse com ele. Campos era um sujeito... eu conhecia.

Pessoalmente, impressionante. Campos, na verdade, era um mato-grossense. Era um sujeito forte. Era um seminarista que fez concurso para o Itamaraty. Ele não estudou economia¹⁶. Ele fez concurso para o Itamaraty. Mas, ele era um seminarista. [...]

Bom, isso é o Campos. Campos era *abertamente* conflitivo. Nunca teve medo de ninguém!

Aí, os comunistas e os setores mais conciliadores da esquerda disseram que Campos era útil. Útil, uma ova! Ele estava montando no Brasil um aparelho de identificação [a serviço] dos Estados Unidos.

Campos tinha sala, tinha mesa *dentro do Departamento de Estado dos Estados Unidos*. Ele estava *totalmente* ligado aos norte-americanos.

Quem pode falar, eu? Não posso falar.

Correto. Mas com essa coisificação e tecnificação do planejamento, o que ocorre nessa virada para a Bahia? CPE, Planbeb, o planejamento na Bahia, a Reforma Administrativa de 1966...

¹⁶ Roberto Campos, inicialmente formado em filosofia e teologia por um seminário católico, diplomata de carreira, posteriormente cursou e concluiu um mestrado em economia pela Universidade de Columbia, nos Estados Unidos (nota dos organizadores).

Aconteceram as seguintes coisas.

Primeiro. O que aconteceu? Waldir Pires perdeu a eleição para Lomanto.

O pessoal da CPE apoiou o Waldir. Eu rompi com o Waldir porque achei que o Waldir era mole. [...] O Antônio Carlos o chamava de Didi Moleza. Antônio Carlos era *implacável*.

Eu me dava bem com ele [Antônio Carlos] ... ele tinha esse negócio... A Bahia tem esse negócio.

Ele ia caminhar na orla, sem segurança. Eu também andava na orla. Então a gente conversava.

Bom, na realidade... houve uma cisão ideológica, que eu considero como as dores da maioria.

Todo mundo achava, e ainda estava na cabeça das pessoas, que esse país possuía ainda uma mentalidade imperial. Sabem disso? No interior, houve muito desse negócio. Por que destruíram Canudos? Porque eles eram monarquistas. A Bahia era monarquista. [...] e o exército brasileiro, até hoje, é florianista. Sabem disso?

Quer dizer, na cabeça deles. Eles são florianistas. E Floriano era um homem pobre, violento, que matou gente pra caramba. [...] Então, o Brasil não teve uma guerra civil, mas tem uma violência muito grande por debaixo.

Assassinaram as pessoas, compreendem?

Porque no fundo, eles quiseram fazer um país sem povo.

Mudei de assunto, né?

Eles queriam fazer um país sem povo. Eles queriam fazer um país da classe dirigente. [...] Um país em que quem manda é a classe dirigente. É isso. O povo é *incontrolável*.

Tem um texto meu em que digo isso. Começaram a falar de incontrolabilidade do capital, o incontrolável é o povo! *A incontrolabilidade é a do povo!*

O que houve na França foi que a burguesia montou uma Revolução Francesa. Mas quem a fez foi o povo. (palmas) *Quando o povo sai, ninguém para.*

Ninguém consegue parar. O que foi que aconteceu em 1917, na Rússia? O povo! (palmas)

Mas, por favor, volte à Reforma Administrativa...

Sim... Uma coisa que o Hage, o Jorge Hage, fez, né? Houve um projeto, uma proposta democratizante, sem dúvida, democratizante... e, naquele momento, estava dizendo assim, era uma coisa, era o *possível*. Aí eu volto para Aristóteles, que é o seguinte. (pausa)

A política, para Aristóteles, é a *arte do possível*. O que você pode fazer é sair no limite do possível, empurrar esse limite para aumentar o espaço possível. Essa visão de Aristóteles da política, quer dizer, não adianta... *uma coisa é a utopia, outra coisa é o que pode!* Compreendem?

É o que pode. Então, o que eu quero falar na Bahia é que a *maioria dos baianos vota na elite, pô*. (bate palmas) [...]

O senhor se referiu à eleição que foi polarizada entre Waldir Pires, candidato do PSD, e Lomanto Júnior, então apoiado pelo PTB do presidente João Goulart. Será que Lomanto Júnior não foi visto àquela época como partidário de uma corrente progressista?

Não.

E aí o planejamento teria, assim, uma...

Lomanto nomeou o Milton Santos¹⁷ para comandar a CPE.

E Milton, por razões familiares, gostava de mim. Ele é sobrinho... Ele é afilhado do meu tio. Aí me chamou. Eu estava no México, quando eu vim de férias, me chamou para fazer um projeto. [...]

Eu vim à Bahia porque eu estava no México e estava muito bem lá, mas acontece que eu estava noivo de uma moça em Ilhéus. Eu vim à Bahia para pedir a mão dela *ao pai dela*, pô.

Aí, quando eu vim para a Bahia, Milton Santos me chamou para fazer um projeto, para retomar o planejamento. Eu não acreditava, mas, pô... Ganhar uma grana extra, vou fazer. *Fizemos!* Tenho o documento lá em casa: *Condições para o planejamento da Bahia*.

E, nessas condições, o que eu insistia é que a Bahia não tem *como não fazer um plano para Ilhéus*, para a região cacauzeira. *Tem coisa que você não pode não fazer!* A minha lógica é essa.

Planejamento na Bahia. Tem coisa que *você não pode deixar de fazer*. As outras são opcionais. Então, vejam bem.

Primeiro, a Bahia tem 85% do território declarado semiárido, apesar de ter a Chapada no meio, 85% da Bahia é semiárido. Na grande seca de 1990, perdeu-se metade do rebanho. Aí, um certo Secretário do Planejamento, que eu não vou dizer o nome agora, teve a ideia de dizer que, daquela vez, não tinha sido ruim porque não havia morrido ninguém. *Mentira!* Morreu muita gente. Você tem que ir olhar. Então, não tem um plano para o semiárido.

¹⁷ Milton Santos foi o último presidente da CPE do período democrático, antes do golpe militar-civil de 1964. Eminentemente reconhecido, foi perseguido pelo regime autoritário, sendo forçado pelas circunstâncias ao exílio. Recebeu o Prêmio Vautrin Lud, maior honraria do campo da geografia, no ano de 1994 (nota dos organizadores).

Como é que a *Bahia não tem uma proposta para a Bacia do São Francisco*? Eu participei de *três projetos* na região da Bacia. Eu participei. Inclusive, um deles com dinheiro da Unesco, que me contratou, eu fiz uma pesquisa sobre alternativas para o semiárido, *lá! Fui para lá*, entrevistar as pessoas. Como é que a Bahia não tem uma proposta para a Bacia do Rio São Francisco? Mesmo que seja um documento de cinco páginas, alguém tem que fazer alguma coisa. Não precisa passar vergonha! Não tem. Não tem.

A Bahia não tem um projeto para a Bacia do Rio Paraguai. A Bahia não tem um projeto para a região do sul do estado.

Eu fiz um trabalho de seis meses, com seis ou sete pessoas, no Sistema de Planejamento, sobre a região. Fomos para lá... *perderam os documentos!* O problema da Bahia é esse. *Eles perdem as pesquisas!* (bate com a mão na mesa)

Perdem. Ninguém tem cópia. (bate com a mão na mesa) Perderam o trabalho que eu fiz para Milton Santos e Sylvio Bandeira¹⁸. *Perderam!* (bate com a mão na mesa)

É incrível. É até difícil de acreditar...

Então, o último tiro... nos meus últimos tempos de UFBA, quando era reitor o Felipe Serpa, que era físico, inclusive educador... apareceu uma coisa chamada Projeto Xingó. Foi criação de Sérgio Ferreira, que era o presidente da Chesf, com o apoio da Ruth Cardoso, que foi uma mulher extraordinária, para fazermos o quê? Pegar o lugar que foi a base da construção do Xingó, que era uma cidade-fantasma, que já tinha tido 5 mil habitantes e, na época, só tinha 200, para criar um projeto pro semiárido.

Quem é que comandava isso? As universidades federais do Nordeste. A Bahia foi para lá participar disso.

Sabem o que aconteceu? Tiraram o corpo. Por que a Universidade Federal da Bahia tirou o corpo? Só quem ficou, sabem quem foi? A de Sergipe.

Como é que pode? Uma coisa do Nordeste inteiro, e fica só Sergipe. Pelo amor de Deus!

Morreu. Então, você olha para trás, a primeira coisa a fazer, no setor de planejamento, é botar alguém para fazer o levantamento de tudo o que foi perdido.

Recuperar a memória! (bate palmas)

¹⁸ Sylvio Bandeira de Mello e Silva, geógrafo carioca, chegou em Salvador em 1963 para participar do Laboratório criado por Milton Santos e Jean Tricart. Pouco depois, ingressou na UFBA como professor titular do Departamento de Geografia, onde desenvolveu profícua trajetória acadêmica, com trabalhos reconhecidos nacional e internacionalmente. Apoiou o governo baiano na estruturação de regionalizações oficiais, na década de 1970, orientada pela Teoria das Localidades Centrais, de Walter Christaller (nota dos organizadores).

Alguém precisa... colocar uma pessoa para fazer um levantamento. *A memória do governo da Bahia, do planejamento*. Sabem por onde começa essa história? Por Seabra.

Sabem o que Seabra fez? O Seabra fez o seguinte. Primeiro, [...] queria fazer uma avenida em Salvador, em Salvador, igual às de Paris¹⁹. Segundo, foi um dos primeiros caras a fazer um sistema de água potável no *Brasil*, em Salvador. Foi um dos primeiros caras a olhar a urbanização como um sistema produtivo.

Então, esse era o Seabra...

O governador Mangabeira, aquilo que propôs, sabem o que ele fez? Contratou um economista, Inácio Tosta Filho²⁰, que vivia em Londres e que era especialista em cacau, para fazer um *plano de desenvolvimento para a Bahia*. (batidas na mesa) E eu, garoto, como diz o outro, *jovem*, fui chamado por Tosta Filho, estive com ele, sentado na CPE, na CPE da época, e eu passei a tarde inteira discutindo com ele um plano para a Bahia.

Então, você tem que ter alguém para *recuperar a memória*, tirar as pesquisas das gavetas das pessoas, você tem que recuperar a memória, para saber quem é você... *para saber quem é você*.

Senão, não há futuro, verdade?

É isso, estou dando uma pista. Proponham para o Secretário do Planejamento botar alguém para levantar a memória. É uma tarefa *prioritária* levantar a memória.

Correto. Corretíssimo, por sinal.

Por quê? Pelo seguinte, eu fui fazer um trabalho, eu fui contratado pela Secretaria de Recursos Hídricos, em 1995 ou 1996, fui fazer um trabalho sobre um... sobre a bacia do Rio Itapicuru e tal. Montei uma equipe, contratei um carro com chofer, e nós viajamos 2.500 km pelo interior da Bahia.

E temos um *documento*, esse documento foi *elogiado* pelo Banco Mundial, foi *elogiado pelo Banco Mundial*... Cadê?

Sumiu.

Então, é um *absurdo*.

De fato, um absurdo.

¹⁹ Trata-se da Avenida Sete de Setembro, em Salvador, um corredor de quase cinco quilômetros de extensão (nota dos organizadores).

²⁰ Para alguns aspectos das realizações institucionais de Inácio Tosta Filho na Bahia, ver, neste livro, a bela e informativa entrevista de Antônio Alberto Valença (nota dos organizadores).

Queríamos perguntar uma coisa sobre algo que o senhor falou do planejamento, que as elites não gostam do planejamento. O senhor falou de vários estudos de que participou, de seus trabalhos, mas, obviamente, há também outros autores que também fazem essa discussão. E esse conhecimento, toda essa produção, não vem sendo efetivamente incorporada pelo planejamento. Como é que o senhor analisa essa situação?

Alienação. Na América Latina, não só no Brasil, há duas forças sociais contraditórias que interagem. Uma delas se chama alienação, a outra, identidade.

Eu sei disso porque eu trabalhei profundamente... Por que eu digo isso? No México... eu fiz um plano *nacional* de desenvolvimento urbano e regional para o México. *Um plano nacional* para o México.

Eu fiz um plano de desenvolvimento para o Equador. Dois planos nacionais.

E dois estaduais, um foi o Plandeb, e outro para o Maranhão, também.

Então, eu vivi o planejamento. Foi o meu trabalho. Então, o que é que tenho para dizer sobre planejamento? Você precisa aprender a dialogar com as pessoas.

Não tem outra. Você tem que conseguir falar. Você pode desprezar o cara, mas se ele tem um conhecimento, então precisa ouvir, absorver.

Em um dos meus trabalhos na Chapada, em Mucugê. [...] Eu cheguei em Mucugê para um trabalho e fui conversar com uma senhora, que era a dona de uma pousada. Mas, quando eu comecei a conversar, descobri que tínhamos uma linguagem comum.

Por quê? Eu, desde menino pequeno, tive um ex-jagunço que substituiu... que cuidava de mim, eu tinha a linguagem... e ela era a neta do chefão, do lado do [Coronel] Militão. Aí, pronto. Começamos a ter um outro tipo de diálogo sobre o que é a Chapada profunda, entendem? Porque a Chapada não é uma unidade. É um *mundo* [...]

E isso é a Bahia. Então, uma coisa é a Chapada Norte, outra é a Chapada do lado sul, e o lado de cá. Então, como é a você vai fazer planejamento para a Bahia *sem ir lá*?

Não vê que *não pode*! Ficar no CAB²¹, no ar-condicionado, *sem conhecer a Bahia*?

²¹ CAB é a sigla de Centro Administrativo da Bahia, onde se localiza a maior parte das instituições do Governo da Bahia, inclusive a Secretaria do Planejamento (Seplan) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), onde se realizou esta entrevista (nota dos organizadores).

É o chamado planejamento de gabinete, não? Muito bem pontuado.

Isso. [...] Tinha que ir lá. Eu fui lá. Hoje em dia, eu sou aposentado. Eu não tenho cargo nenhum. Mas, eu digo, é preciso ir lá. Por quê? A Bahia mudou...

E nesse ponto entra a questão da identidade a que o senhor se referiu antes, o senhor falou de identidade e alienação, correto?

A alienação começa pelos governantes e vai flutuando para baixo. Até o povo. [...]

A elite brasileira tem nojo do Brasil.

Agora, vamos falar de outra coisa. A socioantropologia do atraso. A elite brasileira tem nojo do Brasil. *Tem nojo* do Brasil.

Aquela coisa da Faria Lima, eles têm *nojo* do Brasil. Entendem? Eu quase [tive um problema com] uma mulher na USP, porque eu fui fazer uma palestra e a mulher falou assim: “eu, que sou descendente de Bandeirante” e tal. E eu: “Minha senhora, se eu fosse você, teria vergonha! Os Bandeirantes foram o primeiro grupo de extermínio no Brasil. Minha senhora, seu antepassado foi um [...]” (risos). Pronto! Queria ouvir, ouviu.

A alienação começa no seguinte: a elite *nem percebe* que os Estados Unidos são medíocres. [...] A elite brasileira, que tem nojo do Brasil, o que faz? Vai para Miami, vai para Orlando. Pessoas que saem daqui, como aquele outro... aquele do Supremo Tribunal Federal, se aposentou, foi morar em Orlando. Um negro brasileiro morando em Orlando. Fazer o que em Orlando? Os americanos o desprezam. Os americanos o desprezam. [...]

Então, entra aí aquela outra face que o senhor falou, a identidade, porque essa alienação provoca uma falta de identidade.

O processo de uma falta de identidade... Porque o povo está aí. Então, qual é o problema com o povo? É que o povo deixou de ser massa para ter organicidade.

O povo tem identidade. Então, o que o povo baiano é? Vocês estão pensando que o baiano é Salvador? A Bahia tem *vários* ambientes sociais. Então, essa Bahia, o que representa a alienação da Bahia é, assim, que as mulheres da burguesia baiana falam de Iemanjá como se fosse uma orixá branca.

Ela é uma orixá negra... *branquearam* Iemanjá!

Professor, voltemos agora ao planejamento no Brasil. Citamos aqui dois textos seus, correlatos e muito incisivos. Um é *Do Plandeb ao caos*, que o senhor já mencionou. O outro é *O Plandeb e o paradoxo do planejamento*, que o senhor nos enviou dias atrás. Bom, nesses dois textos, o senhor traz à tona um fato concreto, mas que fica obscurecido em muitas análises que são feitas sobre o planejamento no Brasil. Essas análises costumam enxergar mais a debilidade do próprio planejamento como a razão do seu ocaso. E o senhor nos lembra que, na redemocratização do país, ocorre uma passagem do bastão de comando dos setores de planejamento para os setores fiscais e fazendários, e que isso corresponde a um renovado pacto conservador, ou seja, é o corolário de um novo pacto conservador. Quais são as consequências disso para o planejamento e para a eficácia da ação estatal no Brasil?

Olha, é um jogo de poder. É o seguinte, um italiano chamado Luciano Gruppi escreveu um livro que se chama *O conceito de hegemonia em Gramsci*, é... ele diz o seguinte, por detrás do sistema econômico, que Marx descreveu, existe o sistema ideológico. O sistema ideológico conquista posições, e o sistema ideológico liberal detém a condução do sistema econômico.

Então, quando a nação brasileira... você descobre três coisas. Nação, sociedade e Estado. [...] Na realidade, quando a nação brasileira aceita a dominação do Estado, ela... é refém do conservadorismo. Então, o pacto do bloco dirigente precisa disso. Por quê? Porque o pacto dirigente faz a aliança *entre* o capital monopolista e o Estado.

Então, o que está governando hoje os Estados Unidos e o Brasil é uma aliança entre o capital monopolista e o capital do Estado. Por detrás do Trump, o Estado é o quê? O interesse da indústria bélica americana. (pausa)

O que eles querem é vender armas [...] Os Estados Unidos *querem obrigar a Europa* a passar de 2% de orçamento militar para 5%, para vender armas para a Europa.

Tendo em vista esses tantos pontos que o senhor levantou e pensando em planejamento, se Fernando Pedrão pudesse hoje capitanear o planejamento da Bahia e do Brasil, quais seriam as suas principais diretrizes?

Eu faria duas coisas.

Primeiro (pausa). Eu faria o que não pode deixar de ser feito. Isso em termos de guerra, porque pra mim isso é uma guerra. O que é que não pode deixar de ser feito? Aqui na Bahia, eu faria, por mais que sejam apenas três páginas, mas tem que ter uma política pra Bacia do São Francisco, uma política pro semiárido, uma política pro Paraguaçu e uma política pra Chapada Diamantina. *Isso tem que ser feito! Eu não quero nem saber!*

Não dorme, não come, só sai quando isso estiver feito. Mas, tem que fazer, *isso é necessário!*

Em guerra, não tem hora para dormir, não, *isso tem que ser feito* (três palmas).

Então... e a outra coisa é a memória, então, para fazer isso...

O que é que eu faria? Eu falo o seguinte, quando eu entrei para a CPE, Rômulo pegou uns caras e falou assim: “Você vai estudar pecuária, você tem que saber mais de pecuária do que qualquer outra pessoa... E eu vou lhe perguntar”. “Você tem três meses para saber tudo de pecuária”. Aí, pro outro dizia: “Você tem que saber tudo de indústria”. Cada um tinha uma missão, faz e volta. Pronto.

Então, e quem é que vai coordenar tudo isso? Eu não poderia coordenar, porque estaria viajando pra lá e pra cá o tempo todo, teria que ser alguém com cabeça de coordenação. Alguém como um amigo meu, que está velho, não morreu, está vivo, o Osvaldo Sunkel²², esse é o cara. Tem aquela cabeça de ouvir as pessoas e amarrar as coisas, entendem?

Mas, tem que ter também gente com *competência* para os temas. Então, por exemplo, como é que você pode fazer um projeto para a Bahia e *não ter ninguém especializado na região cacaueteira*, no Sul da Bahia? Como é que pode? *Não pode!*

Manda um cara pra lá, se vira, morra, mas tem que saber! Então, falar de costa já é *um absurdo!* Não é costa nenhuma! A verdadeira região do Sul [da Bahia] é para dentro, essa é a região do Sul, entendem? Quer dizer, como é que alguém nunca foi olhar o Baixo Sul? *Eu estive lá*, viram? Valença etc., *tem que ir lá!* Então...

Sair do gabinete, não é mesmo?

Tem que ir lá, tem que ir lá. Inclusive porque tem que conhecer as pessoas, eu participei de um seminário em Irecê, tinha um amigo meu, um amigo dele era deputado, não sei o quê, me pediu para acompanhar o cara. Foi no interior, aí resolveu-se fazer um seminário em Irecê. E eu fui. Sabem o que aconteceu?

Primeiro, a sala cheia, tinha mais de cem pessoas na sala, eu esperava vinte e tinham cem. O primeiro cara que levantou me disse: “Vocês nos tratam como São Paulo trata vocês”. Foi o primeiro cara que disse isso. Eu disse: “*Eu não*, eu sou igual a você”. “Que nada!”, ele disse, “Você é um doutor”. Pronto. Aí se criou... o espaço de debate... Então, você tem que fazer um circuito pelo interior da Bahia e reunir essa coisa toda e fazer uma síntese. Quem é que faz isso?

Na minha opinião, o que precisa mesmo é um chofer com um carro que não quebra, e duas pessoas, um sozinho não vai, mas eu acho que, pelo jeito, o que eu faria era isso.

²² Renomado economista chileno. Pertenceu aos quadros da Cepal. No âmbito do estruturalismo latino-americano, suas principais contribuições teóricas estão relacionadas ao desenvolvimento e a uma interpretação do fenômeno inflacionário por um recorte não monetarista (nota dos organizadores).

Agora, se eu vou para o Brasil, é diferente, o que é que tem no Brasil? Primeiro... onde é que o Brasil tem *identidade humana*? (bate a caneta na mesa) É no Nordeste, o Nordeste é variado. No Sul, eles pensam que todo mundo é “paraíba”²³. Não é não, é muito variado. No Nordeste é variado. A Amazônia é um mundo inexplicável, tem focos, mas há quem está descobrindo coisas da Amazônia que ninguém sabia, teve cidade na Amazônia já no século XV, lá dentro do mato.

Bom, e depois, como é que você trata com os caras do Sul? Eles se sentem, eles se acham, você vai lá e briga com eles, mas o Sul é complicado. Por quê? Gaúchos são uma coisa, catarinense é outra, paranaense é outra, e um não gosta do outro, sabiam? Eles não se gostam. [...]

Quer dizer que o senhor iria trabalhar com a identidade, na questão da identidade e, nesse caso, iria priorizar o Nordeste, e preservar a identidade, a memória...

Primeiro. [...] Para fazer planejamento, tem que partir do princípio de que as pessoas podem aprender. Você não pode falar com os seus colegas como se eles não tivessem nada para dizer. Não. *Tem que falar*, aprender a dialogar. Entendem?

Então, quando a gente era estudante de economia, eu descobri um livro em francês, de um autor chamado André Malraux, [um livro] chamado *A condição humana*, esse livro mexeu com minha cabeça. Ele era um francês, foi-se embora para o Sudoeste da Ásia, lutou na guerrilha, fez contrabando de obra de arte pra viver nessa guerrilha, é um cara... eu o admirava. Sabem o que ele diz?

Você tem que mergulhar, é... você tem que ser um deles. Então, no México, eu virei um deles, eu virei um deles, por isso o presidente me disse: “O que é que você precisa?”. O presidente era um personagem, vocês precisavam ter conhecido ele, ele era de uma família rica, gente rica, tinha uma mansão com um terreno enorme... Sabem o que ele fez? Pegou o terreno e transformou na Universidade do Terceiro Mundo, com o dinheiro dele... sabem o que ele fez? Chamou Darcy Ribeiro, Hélio Jaguaribe, todo mundo para dizer o que achavam.

Ele... então... “O que é que você precisa?” Eu respondi: “Estou trabalhando”. E ele: “Eu sei o que você está fazendo, eu estou lhe perguntando se eles estão fazendo o que você manda ou não, se eles não estiverem, me avisa que eu mando eles embora”.

Aí eu estava tratando com um cara de verdade, com um cara de verdade, né. E um outro cara, estava vivo, um engenheiro, filho do criador do Partido Revolucionário Institucional, conversamos três horas de relógio. “Vou lhe mandar a ficha do partido”, ele falou. Se eu entrasse [no partido], não saía mais do México. (risos)

²³ Forma jocosa com que muitos habitantes do Centro-Sul passaram a se referir, indistintamente, aos nordestinos. Popularizou-se à medida que crescia o fluxo migratório do Nordeste para o Centro-Sul, sobretudo de habitantes do semiárido nordestino em busca de maiores e melhores oportunidades de emprego durante o *boom* da industrialização no país (nota dos organizadores).

Sabemos que o senhor está precisando ir embora, mas vamos lhe fazer uma última pergunta: o que é desenvolvimento para o senhor?

O que é desenvolvimento? Desenvolvimento é você *superar as fronteiras*, porque o que eles chamam de desenvolvimento é a margem de flexibilidade da burguesia para o reformismo burguês (batidas na mesa), mas o que você quer não é uma reforma, você quer *mudar!* Então, você tem que superar a barreira. Como é que você supera a barreira? Trazendo o público, você tem que *dar espaço para pessoas reais* se comunicarem. Então, se eu fosse [uma autoridade governamental], eu não sou, mas se eu fosse, eu criaria uma comissão pela qual eu queria me entender com pessoas representativas da realidade social. Por exemplo, eu não conheço pra valer a mulher que eu encontrei, a major, eu queria conhecer essa mulher, porque ela representa a mulher negra de Salvador, *mesmo*, tem que ouvir, tem que ouvir.

Eu acho que a gente tem que aprender a descobrir quem é o povo, planejamento não é uma coisa abstrata, é algo concreto mesmo, ou seja, *o real é concreto e imediato*, o real é concreto e imediato, então, é isso que eu vejo, quer dizer, eu não sei, eu não sei se o que disse foi interessante para vocês ou não...

Claro que sim, e lhe agradecemos muito por isso.

Estou à disposição de vocês.



Eduardo Aguiar de Almeida

Rômulo Almeida: um ativista político do desenvolvimento

Para além do saber acadêmico, os afetos e as relações de proximidade constituem fontes legítimas de aprendizado e de conformação das visões de mundo. Por acreditarmos nisso, realizamos uma entrevista com Eduardo Aguiar de Almeida, filho de Rômulo Almeida, com o objetivo de compreender o entrelaçamento entre a trajetória pessoal de Rômulo e sua atuação como figura pública. Jornalista, indigenista, agricultor e pesquisador autodidata, nosso entrevistado construiu uma trajetória profissional multifacetada, marcada pelo compromisso com causas sociais e ambientais. Atuou em veículos de comunicação de relevância nacional, como o Jornal do Brasil, a Gazeta Mercantil e a Folha de São Paulo, além de canais de televisão de abrangência regional. Em outra vertente de sua caminhada, ocupou cargos técnicos e de liderança na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), incluindo a presidência da instituição. No âmbito estadual, foi diretor-geral do Instituto de Terras da Bahia (Interba), contribuindo para políticas de regularização fundiária e valorização de territórios tradicionais. Sua dedicação à causa indígena o levou a representar o Brasil no Foro Permanente de Assuntos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU), participando de debates internacionais em defesa dos direitos desses povos originários e da preservação ambiental. Também foi membro fundador da Sociedade Brasileira de Indigenistas (SBI), reforçando seu papel como articulador de redes de proteção e valorização das culturas indígenas. De modo leve, sensível e consistente, por escrito, Eduardo nos apresenta Rômulo Almeida como um personagem histórico, trata de aspectos que marcam sua humanidade, sua vida pública, e nos convida a continuar suas batalhas.

Como você nos apresentaria o ser humano Rômulo Almeida? E como o descreve enquanto pessoa pública?

Difícil responder a essas perguntas sem me distanciar da condição de parente próximo do personagem. Até controlar emoção e saudade nessa hora fica complicado. Rômulo era uma figura humana extraordinária. E essa leitura da pessoa é, me parece, uma “quase total” unanimidade entre os que o conheceram de perto. Se tivesse que resumir RA¹ numa palavra, escolheria o termo “bondade”. Uma pessoa essencialmente “boa”. Meio recatado na aparência e no jeito de corpo, mas intensamente amoroso na devoção às causas que envolvessem justiça, harmonia, respeito... Às pessoas, à família, tanto a nuclear como a extensa, e, numa dimensão mais ampla, à sua terra e a seu povo.

Ao mesmo tempo que professava um espírito rebelde e muito aberto ao novo, à ciência, às ideias libertadoras, mantinha profundo respeito e valorização das tradições e hábitos culturais. Com relação à religiosidade, por exemplo, um traço muito forte no ambiente familiar católico em que foi forjado, Rômulo adotou uma postura de discrição e distanciamento pessoal, mantendo, entretanto, um permanente respeito às celebrações e ritos no meio social e familiar.

Como homem público, era essa mesma pessoa absolutamente coerente e verdadeira, transparente em sua devoção incondicional ao povo, ao enfrentamento das desigualdades e injustiças. Sempre muito ponderado e afável no trato, avesso a vaidades e deslumbramentos, mas, intransigente e, não raro, duro com tramas desonestas, situações de cooptação, comportamentos racistas e discriminatórios, arbitrários e coisas tais.

Sendo uma pessoa com esses traços de caráter e esse tipo de escolhas, naturalmente, teve que enfrentar muitas situações desfavoráveis no meio político, especialmente o baiano, no Brasil dos anos 30 aos 80 do século 20. No enfrentamento das forças oligárquicas conservadoras, reacionárias, onde muitos eram corruptos e entreguistas, Rômulo contornou muitas situações, ganhou e perdeu batalhas, não triunfou plenamente com seu projeto democrático e sua fé desenvolvimentista, se podemos assim chamar, mas conseguiu sedimentar conquistas e legados importantes que explicam a condição do Brasil ter se destacado mundialmente no desenvolvimento econômico e social de seus anos de atuação e influência. E foi um insistente semeador da democracia, junto a tantos outros de seu tempo.

¹ O entrevistado assim se refere, inclusive em conversas orais, a Rômulo Almeida, ora como RA, ora como Rômulo (nota dos organizadores).

Na sua avaliação, de que modo a vida pública de Rômulo influenciou ou foi influenciada por situações pessoais ou familiares?

Como eu disse antes, há uma linha de forte coerência entre o Rômulo “família” e o Rômulo político, servidor público, técnico ou celebridade, digamos assim. No meu modo de ver, a saída da Bahia, recém-formado em Direito, ainda muito jovem, na faixa dos 20 anos, transitando pelo Sudeste, com base no Rio de Janeiro, com oportunidade de convívio com intelectuais e ativistas de várias partes do país, na efervescência da militância nacionalista no Movimento Integralista, marcou muito sua formação e experiência.

No integralismo, assumiu funções de liderança e conviveu com figuras extraordinárias daquele tempo, a exemplo de San Tiago Dantas, Guerreiro Ramos, Helder Câmara, Abdias do Nascimento, entre vários outros, que se identificavam com a famosa ala Boitatá, de tendência nacionalista e culturalista. Acabou se casando no Rio, após ter enfrentado prisão política, aos 25 anos (abril de 1940), com Francisquinha Werneck de Aguiar, uma “carioca-paulista”.

O mundo convulsionado daquele tempo, a “caída de ficha” em relação à canoa furada do integralismo fascista – tudo isso deve ter contribuído na forja final do Rômulo adulto. Na década de 40, que começa com a experiência no Acre e se desdobra em inúmeras aberturas de oportunidades no Rio, Rômulo se faz economista, digamos assim, e, digo mais, cientista social, num esforço essencialmente autodidata e de aproveitamento de oportunidades de cursos e trabalhos surgidos.

Na segunda metade dos anos 40, Rômulo já tinha sido alçado a assessor importante da Confederação Nacional da Indústria, então sob a liderança marcante de Roberto Simonsen, e logo foi indicado a participar das delegações brasileiras em históricas conferências internacionais de formação do Sistema ONU². Os horizontes se alargavam mais uma vez.

Para falarmos da trajetória de Rômulo Almeida, vamos destacar dois importantes e complexos eventos da história brasileira: inicialmente, em 1954, o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, a quem Rômulo estava diretamente ligado, pois havia chefiado a importante Assessoria Econômica da Presidência da República e, naquele momento específico, presidia o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), nomeado pelo próprio Vargas; e, dez anos depois, o golpe civil-militar de 1964, que derrubou o regime democrático, um contexto no qual Rômulo agora se encontrava exercendo cargo em organismo internacional, fora do país. Como tais eventos impactaram sua vida pessoal e sua atuação pública?

² Organização das Nações Unidas (nota dos organizadores).

Bom, eu começaria chamando a atenção para um traço primordial em Rômulo, que é seu ativismo político. Acho importante pontuar isso porque há muita homenagem e lembrança de Rômulo como técnico, economista, planejador. Curioso e engraçado, mas não surpreendente, que essa tendência a gente vê sobretudo, mas não apenas, na Bahia.

Sim, vamos lembrar que quando RA retorna ao Brasil em 1967, sob Ditadura Militar, não havia muito como o ativismo político se manifestar; então, a trincheira de luta primordial – pelo desenvolvimento da Bahia e do Nordeste, por exemplo – se dava sob vestes “técnicas”, de política econômica e de desenvolvimento regional. Mas, ainda nos anos 70, com a Ditadura Militar dando as cartas, Rômulo volta à trincheira político-partidária, por via do então MDB, o Movimento Democrático Brasileiro, partido consentido de oposição ao regime dos generais.

Dito isso, e retroagindo aos anos 50, é obviamente notório que o engajamento protagonista no projeto nacional-desenvolvimentista do Getúlio Vargas democrático, o destaque que teve na Chefia da Assessoria Econômica da Presidência da República, tinha uma energia mobilizadora essencialmente política. O projeto da Petrobras – inclusive o papel de Rômulo debatendo o anteprojeto junto ao parlamento –, que foi o mais icônico deles, o da criação da Capes, do BNB, o esboço da Eletrobrás, e tantos outros, não tinha como ser batalhas puramente técnicas³. Impossível.

Rômulo poderia ter optado por permanecer no Catete, chefiando uma equipe excepcional de brasileiros brilhantes e devotados, em instalações coladas ao gabinete do Presidente da República, mas preferiu voltar a seu Nordeste para montar o novo e pioneiro banco de desenvolvimento regional. Outra escolha política!

No Brasil dos golpes, sempre tramados por classes dominantes reacionárias incensadas ou mesmo instrumentalizadas pelo Imperialismo, Rômulo e toda uma legião de brasileiros progressistas e nacionalistas recebem a primeira grande lapada, a virtual derrubada de Getúlio Vargas, em agosto de 54. Outras frustrações viriam, como sabemos.

O pós-24 de agosto tem um episódio conhecido, registrado em algumas das obras sobre RA, quando o Presidente Café Filho – uma espécie de Temer daquela época – convida Rômulo para seguir à frente do BNB, mas este recusa, dizendo ao Chefe de Estado que se dedicará agora a fazer oposição ao seu governo. O Rômulo político explicitado de novo.

³ Petrobrás é a sigla de Petróleo Brasileiro S.A.; Capes, de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; e Eletrobrás designa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (nota dos organizadores).

Na eleição de 50, já havia se candidatado a deputado federal pela Bahia, sem recursos, sem tempo para fazer campanha, e mesmo assim teve uma votação expressiva, mas insuficiente para chegar ao Congresso Nacional. Na eleição de 54 (3 de outubro), com a comoção popular pela morte de Getúlio, e a projeção que o BNB lhe proporcionou, logrou vencer e assumiu o mandato de deputado federal pelo PTB getulista⁴. Mas, logo se licenciou para assumir funções no Governo Antônio Balbino.

Enfim, a tão esperada volta à Bahia querida, inspiradora e desafiante. Nessa fase, o político e o planejador se mesclam intensa e proficuamente. Há uma projeção meteórica da figura de Rômulo e do Partido Trabalhista. Tanto assim que, no pré-pleito de 1958, RA é lançado, com grande impacto, candidato a governador da Bahia.

Convulsões intestinas da chamada velha política, tanto baiana como nacional, ambiente em que Rômulo trafegava com desconforto, acabaram determinando uma composição política esdrúxula, nada coerente, em que o PTB se afastava do PSD centrista e se aliava com a UDN reacionária⁵, ficando Rômulo como vice na chapa do General Juracy Magalhães. Este vence, e Rômulo perde por pequena margem⁶.

Mas, o novo governador udenista chama Rômulo a dar continuidade ao trabalho da CPE e à formulação do Plandeb, ambos marcos históricos do fomento ao desenvolvimento regional via planejamento estatal, no Nordeste e no Brasil como um todo⁷. O Plandeb foi concluído, e seu enunciado causou certo furor na Bahia. A reação conservadora não tardou a se apresentar, e o torpedeamento do projeto que desenhava uma nova Bahia emergindo da decadência e inércia econômica redundou, obviamente, no rompimento com o governo udenista.

Rômulo volta a atuar no Sudeste e, embora tenha se engajado na campanha do General Lott⁸, apoiado pelo PTB e pela esquerda, acaba aceitando o convite, em 1961, do novo Presidente Jânio Quadros, para assumir a Secretária-geral da ALALC⁹, em Montevidéu. Inicia-se uma fase em que RA se afasta do Brasil.

A ebulição política que se instala no país com a renúncia de Jânio e a tentativa de golpe militar para barrar a posse do vice Jango Goulart, e os fatos que se seguiram no governo trabalhista de centro-esquerda, Rômulo acompanha de longe, pois, em 1961, ele está na ALALC (Montevidéu) e, em 1962, durante a Conferência

⁴ PTB significa Partido Trabalhista Brasileiro (nota dos organizadores).

⁵ PSD e UDN correspondem, respectivamente, ao Partido Social Democrático e à União Democrática Nacional (nota dos organizadores).

⁶ Assim como nas eleições presidenciais, em que os pleitos para presidente e vice-presidente eram separados, nas eleições estaduais também se votava em separado para os cargos de governador e vice-governador (nota dos organizadores).

⁷ CPE significa Comissão de Planejamento Econômico. Já Plandeb se refere ao Plano de Desenvolvimento da Bahia (nota dos organizadores).

⁸ O General Henrique Teixeira Lott era o candidato do PSD à Presidência da República, apoiado pelo PTB, pela esquerda nacionalista e, algo clandestinamente, pelos comunistas brasileiros. Foi derrotado por Jânio Quadros, candidato apoiado pela UDN (nota dos organizadores).

⁹ ALALC é a sigla de Associação Latino-Americana de Livre Comércio (nota dos organizadores).

Pan-Americana sobre a Aliança para o Progresso, no México, Rômulo é convidado a integrar o novo Comitê dos Nove Sábios da OEA¹⁰, em Washington.

JF Kennedy¹¹, presidente americano à época, diante do impacto da Revolução Cubana, resolve abrir promessas de apoio ao desenvolvimento da América Latina. O retorno de Rômulo ao Brasil só vai se dar em 1967, como já comentei.

Em relação às contribuições mais diretas ao planejamento público e aos planos de desenvolvimento para a Bahia, demarcando aqui os períodos alternados em que esteve vinculado, de algum modo, à política estadual, nos anos 1950 e, depois, nas décadas de 1970 e 1980, quais eram suas principais propostas para o planejamento do estado? Como avaliava e pretendia superar os obstáculos ao desenvolvimento que então se colocavam para a Bahia?

O que posso comentar sobre isso se prende mais ao plano geral. O planejamento público, ou estatal, como bem sabemos, é um instrumento, por excelência, uma ferramenta antiliberal. Assim, em essência, um instrumento de afinidades com o socialismo, ou seja, que contraria o princípio capitalista liberal da “economia de mercado”.

Em países capitalistas, entretanto, foi tolerado parcialmente, em tempos de crise, como a de 1929/30, ou no que alguns chamaram de economia de guerra. E foi por essas influências que RA abraçou a ideia do planejamento como meio de alavancagem de economias subdesenvolvidas, inertes, tolhidas.

Certamente, o impacto do vertiginoso soerguimento econômico e tecnológico da União Soviética, nos anos 30 e 40, inclusive enfrentando bloqueio, sanções e a brutal invasão da Alemanha nazista, também inspirou Rômulo e sua geração, uns mais, outros menos. E esse despertar otimista com relação às possibilidades de deflagrar processos autônomos, soberanos, em países subdesenvolvidos e pós-colonizados foi um fenômeno mais amplo, ocorrente na América Latina e noutras partes do Terceiro Mundo.

Raúl Prebisch, economista argentino que foi um dos criadores da Cepal¹² (e do “cepalismo”), teve importante influência nessa abordagem progressista adotada por Rômulo, assim como por Ignácio Rangel, Celso Furtado e outros.

O problema – e Rômulo não tinha ilusões quanto a isso, mas tinha esperança, achava que era possível despertar consciências com base no amor à terra e a seu povo – é que as classes dominantes e oligarquias brasileiras vêm de uma herança colonial pesada. É como dizia Darcy Ribeiro: nossas classes dominantes

¹⁰ OEA designa a Organização dos Estados Americanos (nota dos organizadores).

¹¹ JF Kennedy ou John Fitzgerald Kennedy foi presidente dos Estados Unidos de 1961 a 1963 (nota dos organizadores).

¹² Cepal é a sigla que designa, atualmente, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, sendo que o Caribe só foi incluído nessa organização em 1984 (nota dos organizadores).

são muito ruins, egoístas, insensíveis. Aceitam, quando muito, mera modernização. Mudanças estruturais somente com uma democratização efetiva do poder, o que, no meu modo de entender, só poderá acontecer com uma ruptura política que obrigue as oligarquias a ceder poder aos setores populares – o que não vai acontecer tão facilmente assim, embora venham ocorrendo avanços democráticos em algumas instituições brasileiras e em certas legislações.

Por falar em desenvolvimento, como poderíamos qualificar essa importante categoria segundo a visão de Rômulo Almeida?

Desenvolvimento, para RA, naturalmente, era muito mais que crescimento econômico. Era um processo que só se materializaria com desenvolvimento social, inclusão, melhoria massiva das condições de vida, eliminação progressiva da pobreza e da fome, democratização da sociedade.

No final dos anos 70, ouvi algumas vezes ele defender conceitos como Democracia Participativa e Democracia Plural. Um aspecto importante, pouco comentado, da percepção e sensibilidade de RA era a preocupação com o meio ambiente. E isso vem desde os anos 60, quando pouco se falava dessa questão. Lembro-me bem dele acompanhando e comentando as publicações do Clube de Roma, que reunia empresários e estudiosos já preocupados com o futuro do planeta, seus limites, o consumismo, a finitude dos recursos naturais e tais coisas.

No caso do Complexo Petroquímico da Bahia, recorro de Rômulo argumentando a favor de sua implantação na região de São Sebastião do Passé, preocupado com os impactos ambientais de sua instalação nos municípios de Camaçari e Dias D'Ávila, as fontes de água mineral. Foi voto vencido.

Tinha também uma preocupação acentuada com aspectos que podemos chamar de desenvolvimento endógeno, pelo fortalecimento e organização socioeconômica das economias locais e territoriais. Nas inúmeras vezes que viajei com ele pelo interior do Nordeste eram quase que obrigatórias as visitas às feiras – agendava os roteiros a partir do calendário semanal das feiras em certas cidades –, onde caminhava parando em seguidas barracas ou pedras (mercadorias vendidas no chão) para perguntar aos feirantes, trocar ideias, ponderar questões sobre como incrementar a produção, reduzir custos, ampliar escalas, melhorar a comercialização, incentivar o beneficiamento e a agregação de valor etc.

Rômulo via um potencial no crescimento da agropecuária nordestina a partir de tecnologias adaptadas e desenvolvidas localmente. No geral, entretanto, o grande motor dinâmico para o processo de desenvolvimento, em sua concepção, estava na industrialização. E ia além: achava que não podíamos prescindir de tecnologias avançadas que favorecessem a competitividade nos mercados nacional e mesmo externo, ainda que isso pudesse significar menor criação de empregos. Esse problema, defendia, seria resolvido fatalmente pelo crescimento da economia na totalidade, pelo efeito dinamizador da industrialização.

Ainda observando esse período, quais são os principais dilemas enfrentados para implementar suas propostas? E quais dessas propostas se tornaram realidade?

Os dilemas e obstáculos eram, quase que invariavelmente, de natureza política ou ideológica. Anexos a esses, apareciam muitas vezes dificuldades sociais, sobretudo uma relativa inadaptação, digamos assim, da sociedade baiana ou nordestina ao capitalismo, mesmo em sua versão “2.0” básica de então, que requer uma mentalidade e uma burguesia de índole tipicamente industrial. Em suma, faltava, e, em certa medida, ainda falta hoje, uma cultura industrial permeando a sociedade.

Temos ainda uma sociedade muito enraizada numa mentalidade colonialista, ibérica e escravocrata. A cultura industrial requer outra forma de pensar, de se organizar, investir, acumular: menos patrimonial, mais produtivista e tecnológica. Mas, se pensarmos estruturalmente, os obstáculos políticos – que, aliás, têm tudo a ver também com essa mentalidade das classes dominantes – acabavam sendo decisivos.

Pensar uma sociedade dinâmica, industrializante, inovadora, competitiva e, claro, democrática – que é o que estava no sonho de Rômulo e demais progressistas de seu tempo – significava uma verdadeira subversão para o sistema das velhas oligarquias nordestinas.

Depois, na década de 80, com o enfraquecimento do socialismo real de então na URSS¹³ e Leste Europeu, e a decorrente ascensão do neoliberalismo, este decretou que o Estado deveria ficar fora da economia; o planejamento, programas avançados de investimentos e políticas sociais geravam desequilíbrios fiscais e coisas do tipo. As barreiras ao desenvolvimento ganham corpo.

Apesar de tudo isso, há um extenso legado das lutas e conquistas dos desenvolvimentistas. Se o Brasil tem a expressão econômica que tem hoje no mundo, figurando entre as dez maiores economias, devemos essencialmente aos nacionalistas desenvolvimentistas. Agradeçamos isso a uma Petrobras, hoje fatiada e reduzida em seu vigor; a uma Eletrobrás, já privatizada; a uma CSN¹⁴ e outras tantas indústrias de base promovidas por ação direta de um Estado determinado a alavancar o desenvolvimento.

Até construções que vieram depois, no tempo da Ditadura, como a Embrapa e a Embraer¹⁵ – que a direita sempre fala em alienar –, foram fruto de sementes que puderam germinar até mesmo entre correntes militares. E nossos militares, como bem sabemos, vivem, de longa data, uma incômoda contradição entre a defesa real da soberania brasileira e o alinhamento geopolítico com o imperialismo estadunidense, ventrilocando a surrada paranoia anticomunista.

¹³ URSS significa União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (nota dos organizadores).

¹⁴ CSN é a sigla de Companhia Siderúrgica Nacional (nota dos organizadores).

¹⁵ Embrapa e Embraer correspondem a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e Empresa Brasileira de Aeronáutica, respectivamente (nota dos organizadores).

Na Bahia e no Nordeste, em geral, temos um antes-e-depois dos esforços de industrialização com papel decisivo do Estado, embora hoje estejamos assistindo reflexos dos estragos produzidos pelo neoliberalismo e a desindustrialização. E há um grande legado de ordem cultural e ideológica, que os governos progressistas recentes vêm returbinando com certo esforço.

Refiro-me, sobretudo, à nova realidade que temos hoje, comparada à de 70 anos atrás, na educação, na saúde, na capacidade científica e tecnológica. Imaginem se tudo isso seria possível sem uma Capes, sem um CNPq¹⁶, sem os bancos estatais, sem o discurso reto e sonhador de gente como Rômulo Almeida.

Retornando à nossa história, um outro momento marcante foi o do processo de redemocratização que, em linhas gerais, perpassou o cenário nacional durante o final dos anos 1970 e todo o período dos anos 1980. Como Rômulo participou desse processo? Quais são suas principais questões, expectativas e propostas para a Bahia, o Nordeste e o Brasil, assim como para o Estado brasileiro naquele novo contexto de esperanças renovadas?

Já me referi ao engajamento de RA com a oposição à Ditadura ainda nos anos 70. Vale lembrar que a luta pela indústria petroquímica na Bahia, um sonho delineado desde fins dos anos 50, quando o estado era o de maior produção de petróleo e já tinha sua refinaria da Petrobras, a RLAM¹⁷, hoje entregue a capitais estrangeiros, foi árdua e desgastante na primeira metade dos anos 70.

Havia forte oposição ou desdém por parte de indústrias instaladas em São Paulo e que, por incrível que pareça, encontravam eco entre políticos conservadores da própria Bahia. Essa luta demandou de Rômulo um esforço pessoal considerável, costurando apoios entre setores do governo militar, na Petrobras, na tecnocracia vinculada à Sudene¹⁸ e a políticas de desenvolvimento regional, na mídia, entre parlamentares e setores empresariais baianos.

Vencida essa batalha em 1975, Rômulo parece que se sente mais à vontade e menos vulnerável para voltar a expor-se na trincheira política. Passa a atuar às claras no MDB¹⁹, sendo candidato ou “anticandidato” a senador, em 1977, e depois a vice-governador, em 1982. Ele sabia que a vitória na Bahia era muito difícil e tratava esse esforço como uma cruzada de combate ao medo que o povo sentia ante a truculência e a corrupção clientelista dos antigos udenistas, direitistas reacionários, que dominavam a política baiana, em destaque o

¹⁶ CNPq significa Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (nota dos organizadores).

¹⁷ A sigla RLAM se refere à Refinaria Landulpho Alves (nota dos organizadores).

¹⁸ A sigla Sudene significa Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (nota dos organizadores).

¹⁹ MDB se refere ao partido político Movimento Democrático Brasileiro, um dos dois partidos do bipartidarismo imposto pelo regime autoritário por intermédio do Ato Institucional nº 2, de 1965 (nota dos organizadores).

Sr. ACM²⁰, cuja arrogância e bajulação aos poderosos Rômulo já tivera que enfrentar desde os tempos do Governo Juracy Magalhães.

A vitória acabou vindo em 1986, com a histórica campanha de Waldir Pires. Nesta, Rômulo resistiu a várias pressões, inclusive a minha, para que saísse candidato, no caso, a deputado federal, já que as vagas para senador e vice-governador tiveram que ser oferecidas a novos aliados, dissidentes das forças carlistas. Mas manteve-se ativo como presidente do MDB baiano e liderança da campanha.

Orientou, com Jairo Simões e outros, o programa de governo, onde pontificavam ações de fortalecimento da economia baiana e um programa de investimentos, no qual se destacava uma atenção especial à meta de universalizar o atendimento aos municípios no que tange à infraestrutura viária e outros benefícios básicos. O objetivo, nesse caso, era quebrar o clima de medo político e o velho clientelismo corrupto na política baiana, favorecendo assim o despertar da sociedade para as tarefas do desenvolvimento.

Em 1988, três anos após o fim da Ditadura com a vitória da chapa Tancredo–Sarney no Colégio Eleitoral, Rômulo é nomeado Diretor Industrial do BNDES²¹. No mesmo ano, em 23 de novembro, sofreu enfarto e faleceu numa visita de trabalho em Belo Horizonte.

Como é frequente ocorrer com as grandes figuras públicas, observando, hoje, numa visão retrospectiva, tanto as experiências exitosas como aquelas outras frustradas, como poderia descrever a trajetória pública de Rômulo Almeida?

Essa pergunta enseja uma reflexão que permanece polêmica no Brasil, qual seja: como caracterizar, numa perspectiva histórico-sociológica, a “Revolução Burguesa” no Brasil. Tivemos uma efetiva revolução burguesa? Uns acham que sim e apontam 1930 e a ascensão de Vargas como esse momento; outros acham que não, ou que isso se dá em 1822/23; outros pensam que tal ruptura ainda não se deu, ou que se deu de modo inconcluso e instável. Outros ainda acham que não faz sentido imaginarmos um modelo clássico de revolução burguesa em realidades pós-coloniais como as que prevalecem na América Latina ou mesmo na África, e por aí vai...

Bom, de qualquer forma, a trajetória de Rômulo, assim como de tantos outros de sua geração e de gerações anteriores e posteriores, mobilizados e atuantes por um Brasil soberano, próspero, democrático e justo, se insere exatamente nessa ideia de ruptura com uma ordem ultrapassada, de traços feudais-escravocratas, elitista, dependente, submissa, atrasada, subdesenvolvida, injusta.

²⁰ ACM se refere a Antônio Carlos Magalhães, que foi governador da Bahia nos mandatos de 1971-1975, 1979-1983 e 1991-1994, e também senador por esse estado nos períodos de 1995-2001 e 2003-2007 (nota dos organizadores).

²¹ A sigla BNDES significa Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (nota dos organizadores).

Sonhos dos insurgentes mineiros, pernambucanos, baianos, inspirados nas revoluções Americana (1776), Francesa (1789), Haitiana (1802) ou, depois, Mexicana (1910), e de tantos outros revoltosos, da geração dos Tenentes brasileiros (1922 a 1927), ou ainda de rebeldias sem tiros, como a da Semana de Arte Moderna (1922), que aconteceram também, a seus modos, em tantos outros países do mundo dominados por ordens carcomidas e autoritárias, e que, de alguma maneira, mesmo derrotadas, mudaram a realidade, não foram em vão, seguiam válidos e inspiradores para a geração de RA, como, de certa forma, seguem válidos até os dias de hoje.

No Brasil, temos ainda, apesar dos relevantes avanços institucionais conquistados ou concedidos ao longo de décadas, um Estado oligárquico, conservador e reacionário, onde algumas instituições-chave, como, por exemplo, as Forças Armadas e policiais, a mídia, o regime de propriedade e a cultura política, são fortemente dominadas, quando não monopolizadas, pelas classes dominantes burguesas e oligárquicas e por influência direta do Imperialismo.

O fato é que a instabilidade política tem sido regra, e não exceção, desde 1822. Rômulo e sua geração tiveram um grande mérito: tornaram “moda” as ideias de desenvolvimento, democracia e justiça social. A moda pegou, mas não tomou o poder – do Estado, bem entendido –, pois temos apenas chegado ao comando de governos, constituído bancadas expressivas no Legislativo e coisas do tipo.

Logramos legados materiais – uma Petrobras, por exemplo, ou uma CAPES – e os imateriais, as ideias, que estão aí, no ar, podendo ser retomadas a qualquer momento e sendo empunhadas como bandeiras. Veja-se, por exemplo, o programa Nova Indústria Brasil, que o Governo Lula III desfralda, ou o ambicioso atual programa de desenvolvimento científico e tecnológico.

Desponta na Esquerda hoje a ideia de um Novo Projeto Nacional de Desenvolvimento, onde o “milagre” (milagre?) chinês tem força inspiradora – mas lembrando que a China socialista estudou a experiência e as exitosas ideias desenvolvimentistas do Brasil e de outros países na busca de seus caminhos. E os BRICS²² retomam um caminho já trilhado pelo Movimento Não Alinhado dos anos 60, na linha da multipolaridade, que permeava a construção de um mundo de nossos técnicos e políticos progressistas.

²² A sigla BRICS é acrônimo do grupo de cinco países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, chamados de economias emergentes, que fundaram uma associação cuja finalidade, em linhas gerais, é a de se constituir num foro de articulação político-diplomática de países do Sul Global e de cooperação nas mais diversas áreas. Atualmente, outros países também integram esse bloco (nota dos organizadores).

Otamar de Carvalho, um dos grandes mestres do Brasil em planejamento e desenvolvimento regional, em entrevista concedida para este livro, afirma que Rômulo Almeida foi um dos principais pesquisadores e técnicos do século XX, um arquiteto silencioso e decisivo para o planejamento público e o próprio desenvolvimento nacional. Destaca ainda sua influência sobre o pensamento de Celso Furtado no que diz respeito ao tratamento da Questão Nordeste e à terapêutica então proposta, com a criação da Sudene. Considerando essa concepção e sua própria avaliação, quais as principais lições que Rômulo Almeida deixa para os quadros técnicos e dirigentes dos governos do século XXI? Em particular, no que compete às necessidades de desenvolvimento do estado da Bahia, qual a atualidade do seu pensamento?

De fato, há um encaixe natural dessa geração de nacional-desenvolvimentistas no século XX. Rômulo, por exemplo, nasce em 1914 e falece em 1988. Viveu fases cruciais da vida no século XX, testemunhou grandes fenômenos, inéditos, globalizados em escala sem precedentes: o apogeu do capitalismo e, ao mesmo tempo, a emergência germinal de sua superação, pelo experimento do socialismo dito real; a Segunda Grande Guerra; a descolonização massiva em extensa parte do mundo; a América Latina vivendo seus grandes dilemas entre a acomodação neocolonial à condição de quintal de uma potência e a possibilidade de irromper para construir um destino soberano, democrático, próspero e descolonizado; criação da ONU e suas agências etc.

Nesse sentido, Rômulo e seus contemporâneos se mostraram muito lúcidos e antenados para essa referida arquitetura. Se municiaram de régua e compasso, como diria Gilberto Gil, na escolha de caminhos. A Segunda Guerra culminava uma grande crise do capitalismo, que tropeçou feio em 1929 e, como está na moda dizer que crises parem oportunidades, saídas, vislumbres, Rômulo e seus pares perceberam o contexto, e a chance, e se armaram de ferramentas eficazes.

O planejamento estatal, ou público, numa linguagem mais “comportada”, era uma dessas ferramentas. Mas, claro, o planejamento requeria mobilização, ambiente socioideológico favorável, vontade política, liderança. Essa liderança pontificava no Brasil, desde 1930, com Vargas, fruto, segundo uma linha historiográfica, do legado das fortes inquietações dos tenentes rebeldes dos anos 20, que, no entanto, se mostravam um pouco confusos quanto aos horizontes e caminhos a trilhar.

O pós-Segunda Guerra, o soerguimento da URSS socialista como potência militar e econômica na derrota da Alemanha nazista, bem como o avanço impressionante dos comunistas chineses, coreanos e vietnamitas sobre o fascismo japonês, sem esquecer do papel político grandioso da esquerda francesa e italiana em suas respectivas Resistências, certamente funcionaram como um sendeiro para iluminar as perspectivas de soberania e desenvolvimento pelo mundo afora. A América Latina não ficaria à margem disso.

E um fato interessante sobre Rômulo e alguns de seus companheiros, como Ignácio Rangel, Jesus Soares Pereira, Cleantho de Paiva Leite – todos, como RA, nordestinos –, é que não fizeram formação em universidades europeias ou norte-americanas. Absorveram conhecimentos e formularam ideias a partir de notícias, leituras, cursos pontuais e debates entre eles e outros irrequietos, basicamente. Sem eles, não teríamos o momento de inflexão que o Vargas eleito em 1950 proporcionou ao Brasil. O planejamento estava no centro do processo e contava com amplo apoio popular e vontade política de suas lideranças.

Com relação ao Nordeste, de fato, Celso Furtado – mais novo que Rômulo e fruto de uma formação acadêmica e intelectual sofisticada, já podendo cursar Economia na Europa e viver a novidade da Cepal –, quando chega ao cenário brasileiro, encontra, podemos dizer, um meio caminho andado em relação à abordagem das chamadas disparidades regionais de desenvolvimento. Por seu lado, Rômulo e o grupo dos “boêmios cívicos”²³, quase todos nordestinos, instalados na Assessoria Econômica da Presidência da República, no Palácio do Catete (1951-1954), já haviam tratado do tema, e a própria criação do BNB acabou se tornando um marco decisivo.

No BNB, uma das iniciativas de Rômulo foi criar o Etene, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, que foi, de certa forma, um ambiente precursor da Sudene. O Etene produziu documentos pioneiros importantes. Logo adiante, Rômulo, já na Bahia, vivendo a vibrante experiência da CPE e do Plandeb, atua diretamente, representando o estado, no núcleo que concebeu o projeto da Sudene, numa convivência profícua com Celso Furtado e outros que atuavam nessa arquitetura.

Quanto às lições que a trajetória de Rômulo deixa para dirigentes, lideranças e técnicos de hoje, acredito que a mais importante é a que diz respeito à postura honesta, sincera, de “servir ao povo”, à sua terra e o compromisso com a justiça social. Outra se refere à atitude de acolhimento, humilde, ponderado e incondicional, à ciência, ao conhecimento, à busca sensível e democrática pela compreensão da realidade e dos caminhos adequados à transformação das realidades injustas. Compromisso com seu povo, entrega às suas causas.

As condições mudam, os caminhos podem não ser os mesmos, as ferramentas evoluem, mas acho que visões e atitudes é que guardam traços universais e atemporais. No que tange à Bahia e ao Nordeste, a leitura que faço é no sentido de que as batalhas de Rômulo e seus companheiros pedem continuidade – e com destemor e ousadia. Como a gente viu, algumas batalhas foram ganhas, mas muitas foram perdidas. É claro que as condições hoje são outras, mas me vem a sensação de que muitos dirigentes e técnicos atuais, sobretudo os primeiros, ousam pouco. Como se as barreiras reacionárias de hoje fossem maiores que as do tempo de Rômulo; e, positivamente, creio, não são.

²³ Para entender, em linhas gerais, o trabalho da Assessoria Econômica do segundo governo Vargas – ou dos “boêmios cívicos”, como o próprio presidente nomeava o grupo –, ver, nesta obra, em sua primeira seção, os trabalhos de Alexandre de Freitas Barbosa e Francisco Baqueiro Vidal (nota dos organizadores).

Planejamento e Desenvolvimento

TEMPOS, ESCALAS
E PERSPECTIVAS
PARA A BAHIA