

RÔMULO ALMEIDA E O SONHO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

SYLVIO BANDEIRA DE MELLO E SILVA

Doutor em Geografia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS.

1. QUESTÕES GERAIS

A questão regional, entendida aqui de forma abrangente, ou seja, como a busca de alternativas para o pleno desenvolvimento de determinadas áreas do espaço geográfico através do uso eficiente e justo de recursos, de uma competente organização sócio-territorial e de uma eficaz inserção nos contextos externos, tem recebido uma crescente atenção e isso de forma coincidente com a aceleração dos debates sobre o que hoje se convencionou chamar de globalização. Sem dúvida, esse fato é um poderoso indicador de que os dois processos, globalização e regionalização, são processos fortemente integrados. “Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar [e da região] dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares [e regiões] se diferenciem de maneira atrativa ao capital. O resultado tem sido a produção da fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero, no interior de um unificado espaço econômico global de fluxos de capital” (Harvey, 1990, p.296).

Entretanto, é preciso reconhecer que, em fases anteriores, nem sempre a questão regional recebeu uma atenção prioritária em termos analíticos e aplicados. Quase sempre, a ênfase na análise espacial, por exemplo na Economia, era sobre o comportamento das economias nacionais e da Econo-

mia Internacional, resultado das relações e das comparações entre distintas economias nacionais. Entretanto, deve ser ressaltada, de qualquer modo, a importante contribuição da Economia Regional (ver, por exemplo, Richardson, 1969; Haddad *et al.*, 1989) e da chamada Ciência Regional, de caráter pluridisciplinar mas bastante ancorada na Economia, em especial na Econometria (ver, por exemplo, Isard, 1956; Benko, 1998). Entretanto, a difusão dessa contribuição não foi das maiores no seio da própria Ciência Econômica, em função do predomínio dado ao comportamento dos agregados micro e macro-econômicos, adotando, sobretudo, perspectivas nacionais, e na área do planejamento, como decorrência das dificuldades de operacionalização dos sofisticados modelos em complexos ambientes sócio-políticos.

Já no caso da Geografia, tradicionalmente ocorreu, em um longo período, uma super-valorização da região, com uma visão mais empírica, de caráter idiográfico e, por conseguinte, com forte conteúdo excepcionalista na visão de que os espaços regionais, preferencialmente sub-nacionais, integrariam de forma única e, portanto, com resultados diferenciados, todos os fenômenos geográficos, naturais e sócio-econômicos (ver, por exemplo, Hartshorne, 1969, Schäffer, 1953). Por conseguinte, a importante contribuição da Geografia Regional, associada, durante bom tempo, à visão de toda a Geografia, deve ser ressaltada na

perspectiva da valorização das identidades regionais. Mas sua aplicabilidade foi também relativamente limitada ao deixar de valorizar outras instâncias, inclusive técnicas e sócio-políticas, e outras escalas, ficando mais associada aos trabalhos de diagnósticos regionais. Com o crescimento da chamada Geografia Teórica e Quantitativa (ver, por exemplo, Harvey, 1970 e Haggett, 1966), desenvolvendo modelos locais, de interação espacial, de organização espacial e de desenvolvimento, envolvendo muitas vezes predição e simulação, portanto mais próximos ou integrados aos da Economia Regional/Ciência Regional, irá crescer a aplicabilidade, embora também com problemas de operacionalização e de identificação de prioridades socialmente relevantes. As perspectivas marxistas (Massey, 1984) e humanísticas (Tuan, 1980 e 1983) vão criticar essas contribuições, agregando, de um lado, uma visão mais histórico - estrutural e sócio - política e, de outro lado, uma perspectiva mais existencial e subjetiva. Em ambos os casos, as dificuldades de aplicação no planejamento também têm sido importantes como resultado, de um lado, da necessidade de profundas reformas estruturais, por exemplo, na proposição marxista, e, de outro lado, da falta de preocupação com prioridades normativas, na visão fenomenológica.

Recentemente, como resultado da aceleração dos processos de globalização e regionalização, observam-se

algumas tendências que, pelas suas características e intensidade, são bem diferentes dos contextos anteriormente resumidos. Em resumo, destacaríamos os seguintes pontos:

- a) certo enfraquecimento e mudanças significativas nas formas tradicionais de ação dos Estados nacionais, repercutindo na visão das perspectivas das economias nacionais;
- b) crescimento em importância do mercado como regulador da economia e crescimento do peso das grandes empresas transnacionais;
- c) surgimento e fortalecimento de instâncias supra-nacionais (grandes blocos econômicos), expressando a maior importância da escala global;
- d) revalorização de instâncias sub-nacionais (regionais e locais) graças à maior abertura e flexibilização dos mercados nacionais permitindo que as regiões e os lugares tenham relações diretas com outras economias locais, regionais, nacionais e supra-nacionais, em uma escala global, também como consequência da forte redução dos custos de transporte e comunicação;
- e) como consequência, crescimento expressivo do papel dos governos regionais e locais nas questões relativas ao planejamento e ao desenvolvimento regional e local;
- f) crescente preocupação com as questões ambientais em todos os setores e escalas;
- g) progressiva integração das questões ambientais com as questões sociais e econômicas, envolvendo também diferentes setores e instâncias;
- h) expansão das formas de competição entre regiões e lugares tentando atrair investimentos nacionais e internacionais;
- i) incremento significativo do

papel das organizações e movimentos sociais (o chamado Terceiro Setor) nas questões de desenvolvimento local e regional, quase sempre como reflexo da redução do papel do Estado;

- j) valorização das questões culturais;
- k) redirecionamento das formas de ajuda multi e bilateral por parte de Estados e bancos internacionais que passam a agir com políticas mais descentralizadas, favorecendo as escalas locais e regionais, a questão ambiental e as organizações sociais.
- l) Expansão das formas de acompanhamento e avaliação de políticas, programas e projetos socialmente relevantes.

Como resultado, a questão regional aparece hoje como uma das mais importantes no mundo motivando pesquisa básica e aplicada (v., por exemplo, Krugman, 2000, na Economia, e Storper, 1997, na Geografia). Como essa questão se coloca no contexto nacional?

2. DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NO BRASIL

O Brasil destaca-se, dentre muitas outras características, por apresentar grandes desequilíbrios sociais e regionais.

Em um trabalho que se tornou uma referência mundial, o economista J.G. Williamson publicou um texto em 1965, sobre o desenvolvimento regional em diferentes países agrupados em níveis de desenvolvimento com base na classificação proposta por Kuznets.

A fórmula usada por Williamson é a seguinte:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i \left(y_i - \bar{y} \right)^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

onde f_i : população da região i
 n : população nacional
 y_i : renda per capita da região i
 y : renda nacional per capita

e

$$V_{uw} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_i \left(y_i - \bar{y} \right)^2}{N}}}{\bar{y}}$$

onde N é o número de regiões

Assim, V_w é o coeficiente ponderado de variação que mede a dispersão dos níveis da renda regional per capita relativamente à média nacional enquanto cada desvio regional é ponderado pela sua participação na população nacional. Desta forma, V_w sendo mais elevado maior será o tamanho da diferença geográfica de renda.

Com base em dados da década de 50, Williamson produziu uma tabela comparativa internacional que, na época, causou grande impacto (v. tabela 1).

Como se pode ver, o Brasil, com o índice de 0,700, aparece em primeiro lugar no mundo em desequilíbrios regionais na análise de Williamson. A constatação desse fato, por essa via ou por outros meios, nos ambientes acadêmicos, políticos e sociais, levou progressivamente o Governo brasileiro a formular importantes políticas regionais que se cristalizaram emblematicamente na criação da SUDENE, em 1959 e, mais tarde, da SUDAM, da SUDECO e de outros organismos. Antes o Brasil já havia ensaiado atuar na promoção do desenvolvimento regional quando criou em 1909, a Inspeção Federal de Obras contra as Secas (IFOCS), transformada, mais tarde, em Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), e, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), hoje Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco, esta última inspirada no bem sucedido exemplo da TVA-Tennessee Valley Authority, criada em 1933 pelo

TABELA 1
COMPARAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

| PAÍSES AGRUPADOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO DE KUZNETS | PERÍODO DE COBERTURA DAS INFORMAÇÕES | V_w (índice de desequilíbrio regional) |
|---|--------------------------------------|---|
| Grupo I | | |
| Austrália | 1949/50 - 1959/60 | 0,058 |
| Nova Zelândia | 1955 | 0,063 |
| Canadá | 1950-61 | 0,192 |
| Reino Unido | 1959/60 | 0,141 |
| Suécia | 1950, 1955, 1961 | 0,200 |
| Média do Grupo I | | 0,139 |
| Grupo II | | |
| Finlândia | 1950, 1954, 1958 | 0,331 |
| França | 1954, 1955/56 | 0,283 |
| Alemanha Ocidental | 1950-55, 1960 | 0,205 |
| Holanda | 1950, 1955, 1958 | 0,131 |
| Noruega | 1952, 1957-60 | 0,309 |
| Média do Grupo II | | 0,252 |
| Grupo III | | |
| Irlanda | 1960 | 0,268 |
| Chile | 1958 | 0,327 |
| Áustria | 1957 | 0,225 |
| Porto Rico | 1960 | 0,520 |
| Média do Grupo III | | 0,335 |
| Grupo IV | | |
| Brasil | 1950-59 | 0,700 |
| Itália | 1951, 1955, 1960 | 0,360 |
| Espanha | 1955, 1957 | 0,415 |
| Colômbia | 1953 | 0,541 |
| Grécia | 1954 | 0,302 |
| Média do Grupo IV | | 0,464 |
| Grupo V | | |
| Iugoslávia | 1956, 1959, 1960 | 0,340 |
| Japão | 1951-59 | 0,244 |
| Média do Grupo V | | 0,292 |
| Grupo VI | | |
| Filipinas | 1957 | 0,556 |
| Média do Grupo VI | | 0,556 |
| Grupo VII | | |
| Índia | 1950/51, 1955/56 | 0,275 |
| Média do Grupo VII | | 0,275 |
| Média Geral | | 0,299 |

Fonte: WILLIAMSON, 1965.

Governo dos EUA para promover o desenvolvimento de todo o Vale do Tennessee. O esforço italiano em desenvolver o atrasado Sul, na década de 50, através da *Cassa per il Mezzogiorno*, serviu também como estímulo para a criação da SUDENE.

Assim, numerosos projetos e programas foram progressivamente implementados nas regiões periféricas brasileiras sobretudo nas décadas de 60 e 70.

Como resultado, os desequilíbrios sofreram uma redução relativa mas

ainda persistem com grande intensidade. Assim, usando a mesma fórmula de Williamson para os dados de 1998, o Brasil apresenta no mesmo ano o índice de 0,458, próximo ao da então empobrecida Espanha em meados da década de 50 (0,415). Portanto, é preciso avançar muito mais no Brasil.

Quanto aos desequilíbrios sociais, o Brasil também ocupa uma posição altamente desconfortável já que é o segundo país do mundo, após Serra Leoa, quanto ao índice Gini de concentração de renda (v. tabela 2).

Evidentemente, a questão regional está associada à questão social bastando analisar, para tanto, que os maiores e mais difundidos índices de pobreza e concentração de renda rural e urbana estão nos Estados mais pobres do Norte e Nordeste. Rômulo Almeida ressalta também essa integração quando destaca em artigo nesta Revista "o propósito de justiça social entre regiões, paralelo e às vezes confluyente, com o de justiça social entre classes".

TABELA 2
PAÍSES COM MELHOR E PIOR DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO MUNDO -1999

| PAÍSES COM PIOR DISTRIBUIÇÃO DE RENDA | | | PAÍSES COM MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE RENDA | | |
|---------------------------------------|----------------|-----------------------|---|----------------|-----------------------|
| PAÍS | ÍNDICE DE GINI | PIB per capita (US\$) | PAÍS | ÍNDICE DE GINI | PIB per capita (US\$) |
| Serra Leoa | 62.9 | 410 | Eslováquia | 19.5 | 7.860 |
| Brasil | 60.1 | 6.350 | Áustria | 23.1 | 22.010 |
| Guatemala | 59.6 | 4.060 | Dinamarca | 24.7 | 23.450 |
| África do Sul | 59.3 | 7.190 | Suécia | 25.0 | 19.010 |
| Paraguai | 59.1 | 3.860 | Bélgica | 25.0 | 23.090 |
| Colômbia | 57.2 | 6.570 | Noruega | 25.2 | 24.260 |
| Panamá | 57.1 | 6.890 | Finlândia | 25.6 | 19.660 |
| Zimbábue | 56.8 | 2.240 | República Tcheca | 26.6 | 10.380 |
| Chile | 56.5 | 12.240 | Polônia | 27.2 | 6.510 |
| Lesoto | 56.0 | 2.490 | Hungria | 27.9 | 6.970 |
| Senegal | 53.8 | 1.690 | Alemanha | 28.1 | 21.170 |
| México | 53.7 | 8.110 | Romênia | 28.2 | 4.270 |
| Honduras | 53.7 | 2.260 | Bangladesh | 28.3 | 1.090 |
| República Dominicana | 50.5 | 4.690 | Letônia | 28.5 | 3.970 |
| Nigéria | 50.5 | 830 | Bielo-Rússia | 28.8 | 4.820 |

Fonte: Banco Mundial, 1999.

3. A CONTRIBUIÇÃO DE RÔMULO ALMEIDA

É diante da histórica questão regional brasileira que merece ser destacada a contribuição do conhecido economista e planejador Rômulo Almeida, através da divulgação, nesta Revista, de um texto apresentado no Congresso Interamericano de Planificación (Salvador, 13 a 18/09/1970). Rômulo Almeida teve atuação destacada como homem público, com grande contribuição no planejamento nacional e baiano e ainda com relevante atuação no cenário internacional (Almeida, 1995).

A contribuição de Rômulo Almeida, agora amplamente divulgada, foi originalmente apresentada e discutida em um período de crescimento da economia mundial e brasileira tendo até gerado, entre nós, a expressão “milagre brasileiro” (1969-1973). Assim, inicialmente, destaca-se a oportunidade de se discutir o planejamento regional, com forte papel do Estado, mesmo em um momento de expansão econômica onde se poderia esperar que o mercado tenderia a cons-

truir um maior equilíbrio inter-regional. Almeida implicitamente admite o contrário quando no texto valoriza, por exemplo, “a política de desenvolvimento regional inspirada na idéia de justiça e no interesse de assegurar melhor a solidariedade nacional através de maior satisfação das populações periféricas – política administrada por um poder arbitral...” e, sobretudo, quando critica “a idéia de que nenhuma alternativa seria mais eficaz que a do crescimento máximo, em termos quantitativos, ainda que a preço inicial de desequilíbrio social e espacial acentuado...”.

Portanto, fica clara a valorização do papel das políticas públicas integrando o planejamento nacional ao planejamento regional (v. Araújo, 2000).

Um outro aspecto a destacar na contribuição de Almeida nesta Revista é a valorização, embora com os devidos cuidados, das autonomias regionais (e até locais) no processo de planejamento regional, o que assume hoje maior relevância.

Também merece uma menção especial a relação pioneira entre desenvolvimento regional intra-nacional e

a integração latino-americana, o que só passou a receber mais atenção com a implantação do MERCOSUL, duas décadas após a apresentação do trabalho de Almeida.

Assim, a divulgação do texto de Rômulo Almeida nesta Revista contribui de forma relevante no processo de discussão do planejamento regional em nossos dias, com destaque para a realidade brasileira.

Com efeito, diante da persistência dos graves e integrados desequilíbrios sociais e regionais, o Brasil precisa encontrar um novo e eficiente modelo que associe toda a política de desenvolvimento nacional às políticas de desenvolvimento regional.

E isto torna-se cada vez mais urgente na medida em que se constata a crise dos modelos institucionais anteriores (a transformação em curso da SUDENE e da SUDAM em agências regionais de desenvolvimento, com redução de suas autonomias) e a emergência de formas de reconcentração em função, em especial, da maior integração econômica do Cone Sul, beneficiando as regiões Sul e Sudeste do país (Diniz, 1994; Santos e Silveira, 2001).

Os desequilíbrios de renda na Bahia, por outro lado, continuam gravíssimos como pode ser visto, por exemplo, na comparação dos municípios com maior e menor renda per capita (v. tabela 3).

Reler Rômulo Almeida e refletir sobre suas idéias, contextualizando-as diante dos novos desafios de hoje, é, portanto, um valioso e instigador exercício acadêmico e aplicado. O sonho deve continuar!

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A. Barretto de. *Rômulo Almeida: o construtor de sonhos*. Salvador: CORECON, 1995.
- ARAÚJO, T. Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- BENKO, G. *La science régionale*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- DINIZ, C.C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, 1994.
- HADDAD, P. et al. *Economia Regional. Teorias e métodos de análise*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.
- HAGGETT, P. *Locational analysis in Human Geography*. New York: St. Martin's Press, 1966.
- HARTSHORNE, R. *Questões sobre a natureza da Geografia*. Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Geografia e História, 1969.
- HARVEY, D. *Explanation in Geography*. New York: St. Martin's Press, 1970.
- _____. *The condition of postmodernity*. Blackwell, 1990.
- ISARD, W. *Location and space-economy*. London: Chapman & Hall, 1956.

TABELA 3
ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIOS COM MAIORES E MENORES PIB PER CAPITA – 1996
(em US\$)

| MUNICÍPIOS COM MAIORES PIB PER CAPITA | PIB PER CAPITA 1996 (*) | MUNICÍPIOS COM MENORES PIB PER CAPITA | PIB PER CAPITA 1996 (*) |
|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 1. São Francisco do Conde | 11.532,07 | 1. Bom Jesus da Serra | 137,83 |
| 2. Candeias | 10.007,25 | 2. Nova Itarana | 211,97 |
| 3. Simões Filho | 8.743,80 | 3. Nova Redenção | 216,08 |
| 4. Salvador | 6.269,52 | 4. Caetanópolis | 246,15 |
| 5. Lauro de Freitas | 6.129,01 | 5. Mirante | 248,37 |
| 6. São Desidério | 5.352,39 | 6. Caldeirão Grande | 251,96 |
| 7. Catu | 4.895,68 | 7. Boa Vista do Tupim | 271,82 |
| 8. Amélia Rodrigues | 4.812,62 | 8. Iramaia | 293,45 |
| 9. Camaçari | 4.566,63 | 9. Jussara | 315,00 |
| 10. Lajedão | 4.535,21 | 10. Guajeru | 325,82 |
| 11. Santo Amaro | 4.476,21 | 11. Planaltino | 327,01 |
| 12. Brumado | 4.387,05 | 12. América Dourada | 335,25 |
| 13. Lajedinho | 4.196,98 | 13. Serra Dourada | 344,06 |
| 14. Dias d'Ávila | 4.145,64 | 14. Ponto Novo | 345,87 |
| 15. Pojuca | 4.116,88 | 15. Souto Soares | 350,27 |

Fonte: Elaborado com base em dados do IPEA e do IBGE
(*) US\$ 1998

- KRUGMAN, P. Where in the world is the "New Economic Geography"? In: CLARK, G.L. et al. *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p.49-60.
- MASSEY, D. *Spatial division of labour: spatial structure and the Geography of production*. London: Macmillan, 1984.
- NEEDLEMAN, L. (ed.). *Regional analysis*. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- RICHARDSON, H.W. *Elementos de economia regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M.L. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2001.
- SCHÄFFER, F. Exceptionalism in geography. A methodological examination. *Annals of the Association of American Geographers*, Washington, n.43, p.226-249, 1953.

- SILVA, S. Bandeira de Mello e. Mudanças recentes na organização regional do Brasil: novos enfoques e novos desafios. *Análise & Dados*, Salvador, CEI, v.2, n.2, p.24-33, set.1992.
- STORPER, M. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York-London: The Guilford Press, 1997.
- TUAN, Yi-Fu. *Topofilia. Um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.
- _____. *Espaço e lugar. A perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.
- WILLIAMSON, J.G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, v.13, p.3-45, 1965.

CEDRE – Centro de Estudos do Desenvolvimento Regional

- Núcleo de Estudos do Desenvolvimento Local
- Núcleo de Estudos do Turismo
- Núcleo de Estudos Ambientais

UNIFACS – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2

Prédio de Aulas 8 - Campus Iguatemi

Alameda das Espatódias, 915 - Caminho das Árvores - CEP 41820-460 - Salvador, Bahia
Tel.: (71) 273-8528/8557 — e-mail: cedre@unifacs.br