

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DE RÔMULO ALMEIDA: PENSAR (E VIVER) O FUTURO

FERNANDO CARDOSO PEDRÃO*

Preâmbulo

A carta — de fato, um estudo — enviado pelo governador Antônio Balbino de Carvalho ao presidente Juscelino Kubitschek, intitulada *Participação da Bahia na Vida Nacional*, em 1956, foi o principal documento que marcou a formação das políticas regionais no Brasil, e o primeiro a representar uma visão baiana do contexto nacional, desde o *Novo Diário da Bahia*, de Francisco Sabino Vieira, de 1836. Transcorreram cento e vinte anos entre os dois documentos que marcaram o caráter irredento de uma Bahia possuidora de um espírito combativo que não se conteve em formas cotidianas. O documento foi redigido por Rômulo Almeida, que, caracteristicamente, jamais reivindicou sua autoria.

Qual o significado desses documentos? Qual sua originalidade? Que revelaram dos processos sociais, econômicos, políticos? Ambos revelaram um compromisso e uma adesão a pensar o futuro como possibilidade concreta, portanto, como um modo de engajamento com problemas extremamente colocados, mas com rebatimentos internos decisivos. Nenhum dos dois pede nem dá quartel. Ambos estão abertos ao conflito com a mesma tranquilidade com que podem aceder a diálogo, mas são historicamente radicais. Ambos colocam a formação da nação no limite, representado por sua pluralidade e diante de um problema de representação da estrutura

* Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFBA (1955) e doutorado em Ciências Econômicas pela UFBA (1960). Professor titular da Universidade Salvador, professor do Centro Universitário da Bahia e diretor-geral do Instituto de Pesquisas Sociais. Tem experiência em planejamento, projetos e em políticas públicas com atuação internacional em Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, política econômica regional, economia política, economia do ambiente e da energia.

política. A presença de Rômulo Almeida parece muito mais longa que a duração de sua vida e transita entre o massapé das tradições e a aridez da modernização.

A revisão do essencial da presença de Rômulo Almeida leva, necessariamente, a focalizar na diferença entre o essencial e o circunstancial da inter-relação entre o quadro histórico e o econômico, e entre o econômico e a política na economia. É a técnica politicamente engajada e é uma política que procura enraizamentos técnicos. Acima de tudo, é um projeto de modernização que carrega, subsumido, o princípio de um federalismo progressivamente erodido pelo fortalecimento do poder executivo federal.

Um paralelismo interessante a destacar: o *Diário* surgiu como consequência de uma luta política e econômica. A *Carta* foi resultado de uma luta econômica, de cunho regional, travada desde 1950, no âmbito nacional, que já frutificara na criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952. Em ambos os casos, transcendia uma questão de identidade regional, uma compreensão da pluralidade nacional, além do confronto com o projeto centralizador nacional.

A visão regional do projeto nacional

O ponto de partida da atividade socialmente significativa de Rômulo Almeida na Bahia tornou-se a ponte entre a formação de uma compreensão das necessidades sociais e o desenho de um projeto nacional. Destaca-se que essa compreensão formou-se no Rio de Janeiro, no pós-guerra, por contraste com a entrada de uma visão liberalizante, mas sem opor-se realmente a ela, mediante o aprimoramento do conhecimento das necessidades do país. Tal ampliação do conhecimento dos problemas nacionais envolveu a participação de intelectuais e burocratas de diversas partes do país, aproximados por trabalharem no Departamento de Administração do Serviço Público — o Dasp do Estado Novo — e pelo trabalho pioneiro de Roberto Simonsen, na Confederação Nacional da Indústria. É revelador que vários deles fossem nordestinos, justamente, provenientes de uma região então incapaz de gerar os empregos necessários para absorvê-los.

O grupo ficou conhecido como o grupo de Itatiaia, lugar onde se reuniam, no que foi denominado por Jesus Soares Pereira, cearense integrante do grupo, como boêmia cívica. Esse grupo alimentou a formação da assessoria econômica de Getúlio Vargas, em seu segundo mandato. Adiante, levou à criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb),

onde se tornou um grupo de pesquisas e passou a ministrar cursos. O elenco incluía os nomes de Jesus Soares Pereira, Evaldo Correia Lima, Inácio Rangel, Cleanto de Paiva Leite,¹ Rômulo Almeida. No Iseb, incluiu Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier. Esse grupo constituiu uma espécie de cameralismo crítico, dedicado a modernizar o país e sacrificando divergências ideológicas para esse objetivo.

O essencial é que esse grupo, díspar em vários aspectos, representando correntes ideológicas distintas, desde ex-comunistas a ex-integralistas, foi historicamente estratégico no pensar o Brasil como um conjunto, cujos elementos internos de convergência tornaram-se maiores que os elementos de fragmentação, e que vieram a representar o momento contraditório da nação. Também foi fundamental que esse grupo perseguiu a fusão de uma interpretação econômica com a revelação da identidade cultural, funcional em revelar a pluralidade da realidade social do país.

Desde então, a questão regional deixava de aparecer apenas como um problema de identidade cultural, transmissível por uma dada tradição, para revelar-se um desafio a ser enfrentado diante de pressões de modernização, indicadas por padrões tecnológicos e correntes ideológicas vindos de fora. Já em 1955, de volta do curso da Cepal, Inácio Rangel trabalhava sobre as contradições entre a necessidade de decodificar a teoria marxista, a crítica cepalina e a experiência da esquerda brasileira. Vieira Pinto lançava um livro identificável como neoplatônico. Guerreiro Ramos abria caminho com a sociologia da colonização, Jaguaribe teorizava sobre poder, Estado, empresa e projeto nacional. Rômulo Almeida revela-se um cultor do institucionalismo, um homem que apostava na criação e na modernização das instituições, apontando a reforma do Estado. Essa linha de orientação aparecia na criação do Banco do Nordeste, na implantação de cursos de orçamento por programa, principalmente na criação do Etene do BNB, com a valorização do trabalho de Stefan Robock.

O Brasil vivia, de fato, um processo de modernização e de ampliação de desigualdades, cujos efeitos negativos superavam as vantagens derivadas da industrialização, concentrada nas duas décadas anteriores. O projeto político imperial de unidade, baseado num sistema de produção arcaizado, não teria condições para colocar a questão econômica em termos atuais. O projeto de modernização, representado pelo Banco do Nacional

1 Cleanto Paiva Leite, posteriormente, criou o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e foi quem indicou Celso Furtado para conduzir a criação da Sudene.

de Desenvolvimento Econômico (BNDE), materializou-se junto com o modelo de transporte rodoviário,² com a polarização de São Paulo, com a integração do sistema bancário. Tal como hoje se vê com mais clareza, a modernização significava um reordenamento regional com agravamento da inferioridade do Nordeste. É preciso registrar que nessa visão de modernidade praticamente se deixava de considerar a força política representada pelos estados do Nordeste. Surgia o Banco do Nordeste como iniciativa compensatória do processo de desigualdade nacional e não em resposta de questões específicas da própria região. Desde então, passou-se a ver o conjunto dos movimentos das regiões do país como articulado em torno da ligação das relações internacionais e da modernização do Estado.

A visibilidade da questão nacional seguiu o mesmo caminho da visibilidade dos processos regionais. Ao reintegrar-se à Bahia, em 1955,³ Rômulo Almeida trouxe, como principal proposta, a da modernização do Estado, para habilitá-lo a desempenhar novos papéis administrativos, sociais, econômicos e culturais. A modernização levaria à linguagem do planejamento que, na prática, significava substituir a racionalidade da reprodução do poder oligárquico pela lógica da expansão de novas relações de produção e consumo, em que se pretendia combinar a operacionalidade do Estado com o apoio aos capitais nacionalmente formados. Implicava em reconhecer mudanças das posições dos atores da sociedade, e, junto com elas, um compromisso, então desconhecido na Bahia, de pensar em termos do futuro.

Pretender que o Estado aja racionalmente significa querer que suas ações sejam mais inteligíveis pelos grupos médios de renda, liderados pela classe média urbana, e que haja um compromisso do bloco de poder com abertura progressiva à entrada de novos participantes no diálogo social. Na prática, isso significa que a compreensão da atualidade econômica deve estar ligada a um entendimento dos processos em curso. De fato, por trás da suposta estagnação da economia baiana, na primeira metade do século, do decantado enigma baiano, havia um movimento de decadência do sistema de produção, com perda da capacidade de gerar renda mediante ex-

2 Já em 1942, Landulfo Alves de Almeida, interventor do Estado Novo na Bahia e tio de Rômulo Almeida, lançava, em Santo Antônio de Jesus, um plano rodoviário nacional. Mas a política rodoviária foi consagrada pelo Plano Nacional de Transportes, coordenado por Lucas Lopes, em 1948.

3 Rômulo Almeida reapareceu na Bahia com uma conferência que pronunciou, pela Associação Comercial da Bahia, em 1954, pouco depois da morte de Getúlio Vargas.

portações tradicionais, com tendências negativas dos rendimentos e da produtividade na agricultura. Ressalta que a pecuária, que sempre foi a principal atividade da grande propriedade, foi objeto de um programa especial de modernização pelo Estado Novo e teve na Bahia seu principal promotor Landulfo Alves de Almeida.

As propostas antes formuladas pelo governo baiano, com Góis Calmon, o próprio Landulfo Alves e com Otávio Mangabeira, não foram de uma nova industrialização, senão de uma recuperação da indústria, iniciada no último quarto do século XIX, além de tentativas de recuperação da produção açucareira. A proposta do Governo Balbino, formulada por Rômulo Almeida, foi de um desenvolvimento combinado de agricultura e indústria, com efeitos previstos de expansão do mercado interno e com objetivos de exportação. Houve um trabalho de planejamento global regional, que significou planejamento multissetorial e estimulou o desenvolvimento de técnicas específicas para o planejamento estadual, ao lado de um planejamento por projeto, que levou à elaboração de uma lista de projetos de investimento.⁴ No conjunto, como uma contribuição pessoal direta de Rômulo Almeida, desenvolveu-se o chamado sistema Fundagro,⁵ formulou-se o primeiro plano do Centro Industrial de Aratu e do Centro Industrial de Feira de Santana.

No entanto, a renovação do eixo agricultura-indústria levou a uma contradição do modelo industrial, entre a proposta de sustentação de indústrias tradicionais ineficientes e a busca de novos projetos industriais, com novas tecnologias. Tudo isso, utilizando novas referências de mercado e de comercialização, junto com a modernização do interior do estado. Supostamente, isso levaria ao aparecimento de novas lideranças, isto é, a uma renovação econômica do sistema de poder. A industrialização do interior da Bahia significaria a entrada em cena de novos interesses, de uma pluralização que atingiria o sistema de poder de cima para baixo. O desdobramento dessa abordagem levava a uma nova inspiração de política

4 Esses trabalhos foram desenvolvidos na Comissão de Planejamento Econômico, onde se fizeram as primeiras estimativas de variáveis macroeconômicas estaduais e onde se desenvolveram propostas de programas multissetoriais para os setores de infra-estrutura.

5 O sistema Fundagro baseava-se na presunção de que o principal fator de atraso da economia rural na Bahia era um sistema de comercialização controlado por atravessadores, em que os produtores não tinham acesso direto ao mercado. O sistema estava constituído de uma Companhia de Silos e Armazéns (Caseb), uma companhia encarregada de comercializar pequenas proporções estratégicas da produção (Casemba) e por um órgão de financiamento da produção, o Instituto Central de Fomento Econômico.

urbana, passando a contemplar os papéis a serem desempenhados por cidades como Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Barreiras.

Rômulo Almeida permaneceu fiel à proposta de modernização, até quando, já na década de 80, voltou a ser a força inspiradora de uma política econômica estadual, entretanto sem ter as necessárias condições de controle do sistema estadual de planejamento, que, finalmente, não seguiu suas idéias. A questão central da industrialização continuava, mas faltava um novo esforço de atualização e o planejamento tornou-se mero exercício técnico, justamente quando se fazia necessário dialogar com programas tais como o programa federal de irrigação, que condicionavam a política econômica estadual na Bahia. A questão central, que foi tratada por Rômulo Almeida em sua já então longa carreira política, e relativa ao Brasil pós-ditadura, consistiria em encontrar uma solução política que permitisse retomar a política econômica com a liberdade e a independências necessárias para a emancipação do país.

Os limites financeiros e tecnológicos do projeto de modernização

Para Rômulo Almeida, a década de 1960 foi de experiências internacionais como secretário-geral da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e como integrante de um grupo seletivo de consultores do Comitê Inter-Americano de Planejamento (Ciap). A ruptura com esse órgão, criado pela Aliança para o Progresso, e o retorno ao Brasil, significou um período de trabalho à frente de uma empresa de consultoria — a Clan — e uma experiência que lhe permitiu ser o principal inspirador da implantação do pólo petroquímico de Camaçari. As décadas de 70 e 80 foram de ostracismo em relação com os governos militares, principalmente dos seus representantes na Bahia.

Dessas experiências, do convencimento da necessidade de chegar a novas formulações para a Bahia, saiu a compreensão dos problemas de modernização. Os fatos anteriores eram reveladores. Apesar de que o plano elaborado para 1960-1963 não ter sido aprovado pela Assembléia Legislativa e ter sido formalmente rejeitado pelos governos posteriores, várias de suas propostas foram realizadas com nomes trocados. O projeto do centro industrial em Aratu foi formalmente realizado, apesar de ter sido reduzido a mera concentração de fábricas que terminaram emigrando

de volta. De fato, a correlação de forças que surgiu em 1964 levou a um modo de transformação da economia nacional que não era compatível com o tipo de planejamento que começou na Bahia e que se realizava no Nordeste, através da Sudene. O pólo petroquímico foi realizado, justamente, porque coincidiu com os objetivos estratégicos dos governos militares na década de 70. Mas a ideologia do planejamento, enquanto atividade dirigida para uma transformação emancipadora da sociedade, tornava-se incompatível com o centralismo do poder central.

No entanto, a oposição a esse centralismo desviava a atenção de um fato essencial da transformação no Brasil, que foi a concentração do poder econômico e financeiro. Essa concentração de poder econômico manifestou-se no aparecimento de grandes interesses privados e na formação de um segmento de capital rural internacionalizado, que nada mais tinha em comum com o ambiente de capitais de pequeno e médio portes com que tinha alternado o planejamento na década de 1950.

O lastro do passado

A experiência de Rômulo Almeida com a questão baiana durou uns trinta anos, que separaram o início da reconstrução industrial da problemática social surgida na conclusão da indústria polarizada. Pensar uma proposta para a Bahia, em 1986, implicou outra leitura da relação entre passado e futuro, principalmente no relativo ao quadro social e político. Não havia mais como pensar em reativar a economia estadual com uma ação autônoma do governo estadual. Nessa última etapa, surgira uma contradição entre os interesses de grande capital e a imobilização da máquina burocrática do governo. O verdadeiro bloqueio ideológico do planejamento mostrava a fragilidade dos governos posteriores à ditadura. Os últimos textos de Rômulo Almeida, de contribuição à política econômica e administrativa da Bahia revelam, no entanto, a mesma rebeldia do início. Em resumo, a leitura de sua vida de trabalho leva a refletir que o único modo de renovar é usar a tradição para superá-la. Nos debates que se deram em torno de uma possível retomada do planejamento estadual, em 1987, tornou-se clara a necessidade de reconstruir os fundamentos do projeto de desenvolvimento estadual. Mas naquele momento a contradição entre os processos políticos nacionais e os estaduais já funcionava como um freio à renovação dos projetos estaduais.