

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS  
FRANCISCO MONTICELI VALIAS NETO

RÔMULO ALMEIDA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Varginha/MG

2013

FRANCISCO MONTICELI VALIAS NETO

RÔMULO ALMEIDA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas com Ênfase em Controladoria.

Orientador: Prof. Daniel do Val Cosentino

Varginha/MG

2013

FRANCISCO MONTICELI VALIAS NETO

RÔMULO ALMEIDA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

A banca examinadora abaixo-assinada aprova a monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas com Ênfase em Controladoria da Universidade Federal de Alfenas.

Aprovada em: Varginha, 27 de Agosto de 2013

---

Prof. Daniel do Val Cosentino

---

Prof. Thiago Fontelas Rosado Gambi

---

Prof. Roberto Silva Pereira

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, que me concedeu saúde de ferro ao longo de toda graduação, sobretudo, nos aflitos momentos da reta final. Gostaria de agradecer a toda minha família: meu pai Pedro, minha mãe Célia e minhas irmãs Rafaella e Júlia, que somente através deles é que eu pude concluir esta etapa.

Gostaria de agradecer ao Instituto Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas – Campus Varginha pela oportunidade de estudo, e ao meu orientador prof. Daniel, por essa longa jornada de ensinamentos e amizade. Neste mesmo sentido, gostaria de agradecer os valiosos comentários dos profs. Thiago e Roberto.

Gostaria de agradecer também à Valesca, minha Companheira (com C maiúsculo) pelos incentivos e pela confiança depositada em mim.

Enfim, gostaria de agradecer a todos, que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

No passado remoto, o colonialismo cultural, a partir das teorias e doutrinas geradas nos países centrais, inibia toda manifestação de autonomia em nosso pensamento econômico e em nossa decisão política. Ainda hoje persiste certo autoritarismo acadêmico, agradável a interesses encastelados em nossa sociedade, e dominando os meios de comunicação. Mas o pluralismo e a necessária autonomia da universidade hão de quebrar esse círculo de ferro, alargar o conhecimento de nossos recursos e da nossa sociedade e abrir caminhos novos para a ciência libertadora e um futuro de justiça, de paz e alegria de viver!

(Rômulo Almeida)

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	7
<b>2. Antecedentes: O tecnocrata do governo Vargas</b> .....	14
<b>3. Rômulo Almeida e o Banco do Nordeste do Brasil</b> .....	20
3.1 A problemática regional.....	20
3.2 O Banco do Nordeste do Brasil .....	23
3.3 A contribuição de Celso Furtado .....	31
<b>4. Rômulo Almeida e o planejamento na Bahia</b> .....	37
4.1 O enigma baiano.....	37
4.2 A constituição da CPE .....	40
<b>5. Rômulo Almeida e a Indústria Petroquímica</b> .....	49
5.1 O período das missões internacionais.....	49
5.2 A Petroquímica .....	51
<b>6. Considerações finais</b> .....	57
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	59

## 1. Introdução

Rômulo Almeida é daqueles personagens até certo ponto injustiçados quando o assunto é o pensamento econômico brasileiro. São poucos os trabalhos a respeito de suas ideias econômicas se comparado à importância de sua atuação em momentos importantes da vida política e econômica brasileira. Sua contribuição para as reflexões em torno da realidade brasileira são essenciais. Seu trabalho como homem público, participando ativamente dos projetos industrializantes, de atuação do Estado para a transformação da economia nacional, bem como seu esforço para promover o desenvolvimento regional do Nordeste são merecedores de maior destaque e esforço interpretativo. Suas reflexões a respeito do planejamento regional, seja como homem público ao idealizar, conceber e participar da implementação do Banco do Nordeste e da Comissão de Planejamento Econômico na Bahia, e seja como consultor privado em projetos como o Pólo Petroquímico de Camaçari mostram quão importante, inovadoras e atuais são as suas ideias.

Neste sentido dois dos trabalhos mais importantes a respeito do pensamento econômico brasileiro praticamente não retratam ou abordam suas contribuições. Em "Pensamento Econômico Brasileiro", Ricardo Bielchowsky se limita a caracterizar Rômulo Almeida como um desenvolvimentista nacionalista do setor público sem discutir ou se estender sobre suas ideias e contribuições. Sua figura aparece com pouquíssimo destaque na obra, sendo geralmente mencionado apenas como membro da corrente acima citada e chefe da Assessoria Econômica de Vargas, além da referência de sua saída do governo com o suicídio de Vargas e a posse de Café Filho. Já Guido Mantega, em "A Economia Política Brasileira", nem ao menos o menciona ou o inclui em sua análise, o que pode se dever ao fato de tomar como ponto de partida para a economia política brasileira "Formação Econômica do Brasil" de Celso Furtado, publicado em 1959 ou mesmo a sua abordagem focada na proposição de modelos interpretativos da realidade brasileira.

O próprio Rômulo confessa em entrevistas que sua preocupação mais prática, com as ações mais técnicas, do que propriamente com questões de ordem teórica pode ter contribuído para o seu "esquecimento". Em suas palavras:

Acontece que até há pouco tempo não olhava para o passado de forma sistemática. O passado não me ocorria. Sou um homem muito solicitado pelo futuro, pelo presente, pelas coisas atuais. Nunca tive tempo de escrever em termos acadêmicos. Estou sempre provocado por coisas novas, práticas. Provocações de futuro, em nível mais de formulação de políticas, de programas e projetos. (SOUZA e ASSIS, 2006, p. 23)

Em recorrência:

Essa experiência é o melhor, senão o único material de que disponho, porque a própria atração pelos estudos acadêmicos foi sempre traída pela ansiedade de viver os problemas e procurar, na própria leitura, solução para as questões formuladas pela vida. (ALMEIDA, 1956, p.89)

O fato é que Rômulo Almeida é um personagem importantíssimo por sua atuação e participação nos mais importantes projetos políticos e econômicos brasileiros durante, principalmente a década de 1950, período marcado, sobretudo, pela atuação explícita do Estado brasileiro no processo de industrialização do país. Coube ao personagem em questão um papel decisivo ao idealizar diversos projetos e transformações da estrutura econômica brasileira e participar ativamente da formação das organizações e instituições do Brasil contemporâneo. Sua atuação no âmbito do Estado foi marca fundamental na organização e criação de uma tecnocracia estatal, que passaria a fornecer o conhecimento e apoio técnico à industrialização da economia brasileira. Como aponta André Tosi Furtado:

mais do que um membro da tecnocracia que estava emergindo no aparelho do Estado no período do pós-Guerra, tratava-se de um técnico de grande competência, fortemente motivado em torno do interesse nacional e contratado por concurso público. Coube-lhe assim a oportunidade de estar envolvido num intenso processo de transformação da administração pública e da economia brasileira. (FURTADO, 2007, p.336)

Há uma dificuldade inicial para todos aqueles que pretendem estudar o pensamento de Rômulo Almeida - poucos são os seus textos plenamente conhecidos, o que certamente dificulta o estudo de suas ideias. Além de alguns artigos e relatórios técnicos espalhados em diversas publicações<sup>1</sup>, há um livro reunindo alguns de seus mais importantes escritos, bem como quatro

---

<sup>1</sup> Ver por exemplo: ALMEIDA, Rômulo. “Bancos de inversões”, In: *Observador Econômico e Financeiro*, Rio de Janeiro, dez. 1943; ALMEIDA, Rômulo. “Planejamento Regional”, In: *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano III, Nº 4, Salvador, Julho de 2001; ALMEIDA, Rômulo. “Traços da História Econômica da Bahia no último século e meio” In: *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano XI, Nº 19, Salvador, Janeiro de 2009; ALMEIDA, Rômulo. “Industrialização e base agrária”, In: *Introdução aos Problemas do Brasil*, Rio de Janeiro: ISEB, 1956.



publicações que reúnem depoimentos do mesmo sobre sua vida, obra e atuação política.<sup>2</sup> É certo que grande parte do pensamento econômico brasileiro de meados do século XX não se encontra disponível em publicações editadas e amplamente difundidas como gostariam a maioria dos pesquisadores. Casos como o de Celso Furtado são poucos. É Ricardo Bielschowsky, em seu livro clássico citado anteriormente, que reconhece que tal pensamento é mais prático e voltado para a ação do que acadêmico e teórico. O que decorre primeiro da própria necessidade de transformação da economia nacional naquela época bem como a incipiência de um comportamento academicista no Brasil naquele momento<sup>3</sup>. Assim, estudos como o que propomos aqui representam também o desafio da pesquisa em fontes desconhecidas, da descoberta de materiais e da análise de discursos e acontecimentos que indicam caminhos<sup>4</sup>.

Paralelamente, poucos são também os trabalhos a respeito de Rômulo Almeida. Em "Rômulo Almeida, o construtor de sonhos"<sup>5</sup> Aristeu Barreto de Almeida organiza uma coletânea de depoimentos sobre a vida de Rômulo, que fizeram parte de um seminário organizado em sua homenagem pelo Conselho Regional de Economia da Bahia. Coube a Aristeu escrever a primeira parte do livro a título de introdução: "Rômulo Almeida história sintética". Nesta introdução Aristeu remonta toda a trajetória de Rômulo, desde a época em que era estudante de Direito, passando pelo auge de sua carreira como chefe da Assessoria do Governo Vargas até a sua participação na iniciativa privada dando consultoria para o Estado da Bahia. Apoiado principalmente pelas entrevistas concedidas por Rômulo no final da década de 80, as trinta páginas introdutórias cumprem o papel de apresentar a trajetória de Rômulo Almeida sem espaço para uma ênfase analítica de suas contribuições. A segunda parte do livro traz vinte e seis articulistas como Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Fernando Cardoso Pedrão e o Senador Luiz

---

<sup>2</sup> ALMEIDA, Rômulo. "Nordeste desenvolvimento social e industrialização", Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; ALMEIDA, Rômulo. "Rômulo: voltado para o futuro", Fortaleza: BNB, 1986; ALMEIDA, Rômulo. "O Nordeste no Segundo Governo Vargas", Fortaleza: BNB, 1985; ALMEIDA, Rômulo. "Rômulo Almeida (depoimento; 1988)", Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - SERCOM/Petrobrás, 1988; ALMEIDA, Rômulo. "Rômulo Barreto de Almeida (depoimento; 1982)", Rio de Janeiro, GDOC/Projeto memória – BNDES, 1982.

<sup>3</sup> Sobre o início da vida acadêmica no Brasil, sobretudo no campo da economia, ver: MICELI, Sergio (org). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1995. LOUREIRO, Maria Rita. *Economistas no Governo*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

<sup>4</sup> A última parte do livro (ALMEIDA, 1995) traz uma sistematização dos Congressos, conferências e reuniões no Brasil e exterior bem como uma extensa lista de trabalhos, seminário e palestras realizadas por Rômulo durante toda sua trajetória. Pouquíssimas dessas valiosas fontes evidenciadas foram publicadas.

<sup>5</sup> ALMEIDA, A. Barreto de. (Org.) "Rômulo Almeida: o construtor de sonhos". Salvador: CORECON, 1995.

Viana Filho, que prestariam homenagens após a morte de Rômulo em 1988, contando a experiência pessoal no convívio que cada um teve com Rômulo.

Outra referência é o artigo “Rômulo Almeida e o sonho do planejamento regional”.<sup>6</sup> Sylvio Bandeira aborda as questões teóricas ligadas à questão regional e sua atualidade nas discussões da Ciência Econômica e da Geografia Regional. A discussão segue para os desequilíbrios regionais no Brasil, onde o autor cita o modelo do economista J.G. Williamson (1965 apud SILVA, 2001) para medir as disparidades regionais em vários países no mundo, com base nos dados da década de 50. O quadro com os índices de desequilíbrio regional aponta o Brasil como o primeiro país do mundo em desequilíbrios regionais e, para o autor, este estudo contribuiu para o contexto de surgimento das políticas regionais da década 60, como a SUDENE, SUDAM e SUDECO. A última parte, destinada à contribuição de Rômulo Almeida muito pouco acrescenta do ponto de vista analítico por simplesmente citar que Rômulo estava presente na discussão acerca do planejamento regional, sem ao menos embasar a discussão em algum texto do próprio Rômulo Almeida.<sup>7</sup>

Recentemente, Aristeu Souza e J. Carlos de Assis organizaram o livro “A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida”.<sup>8</sup> O livro nos seus vinte e quatro capítulos fornece uma rica biografia da vida e da importância de Rômulo e a relação com acontecimentos mais importantes da história do Brasil contemporâneo. Os autores sistematizaram todos os quatro depoimentos concedidos por Rômulo, onde Aristeu Souza já nas páginas iniciais atentara: “O autor deste livro é, de fato, o próprio Rômulo Almeida.” (SOUZA & ASSIS, 2006, p.5) Os autores também reuniram algumas obras que trazem o contexto econômico-político como pano de fundo. Neste sentido, entrevistaram especialmente para o livro personalidades como o economista Celso Furtado, que descreveu a importância do planejamento regional no Nordeste anterior à SUDENE desenvolvido por Rômulo, e o Secretário Estadual da Bahia José de Freitas Mascarenhas, que ressaltou a evolução econômica da Bahia após a implementação do projeto do Pólo Petroquímico de Camaçari (1972) desenvolvido por Rômulo. O livro ainda traz pequenos artigos como os dos professores Carlos Henrique Vieira Santana, Maria Azevedo Brandão e Fernando Cardoso Pedrão

---

<sup>6</sup> SILVA, S. Bandeira de Melo e. “Rômulo Almeida e o Sonho do Planejamento Regional”. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano III, nº 4, Salvador, Julho de 2001.

<sup>7</sup> Das dezenove referências bibliográficas, o autor apenas cita o livro “Rômulo Almeida o construtor de sonhos” (ALMEIDA, 1995) para referir-se sobre a contribuição de Rômulo Almeida.

que ressaltam o pioneirismo da abordagem do planejamento regional desenvolvido por Rômulo Almeida tanto na Assessoria Econômica de Vargas como também na Comissão de Planejamento Econômico na Bahia. Para finalizar, coube a Carlos Lessa escrever o posfácio em uma tentativa de decifrar o posicionamento adotado por Rômulo se tivesse presenciado os diversos acontecimentos e as transformações do Brasil nos anos 2000.

De fato, no que tange a definição da trajetória o livro pode ser considerado a obra biográfica de maior fôlego de sistematização, por conseguir abarcar detalhadamente todo período da vida de Rômulo. Paralelamente, o livro fornece contribuições também à interpretação deste grande período de transformação econômica que a economia brasileira sofreu a partir de 1930 sob o olhar de um personagem que privilegiadamente estava no bojo dessas discussões políticas e econômicas.

Comemorando seus 65 anos, a Federação das Indústrias do Estado da Bahia há alguns meses atrás publicou o livro “Rômulo, desenvolvimento regional e industrialização”.<sup>9</sup> O livro é constituído por nove artigos, sendo oito deles reedições, principalmente, dos artigos que compõem o livro “Nordeste Desenvolvimento social e industrialização”, de 1985. Em resumo, esses artigos reeditados espelham as ideias de Rômulo que influenciaram o projeto de industrialização na Bahia através da constituição do Pólo Petroquímico de Camaçari e suas consequências para o desenvolvimento econômico no Nordeste. O outro artigo, “Rômulo Almeida, o homem e sua época” é a introdução do livro, escrita por Fernando Cardoso Pedrão, e não por outro motivo, pois consiste em uma apresentação da trajetória de Rômulo e suas principais contribuições para o desenvolvimento regional do Nordeste. Nesta parte, o autor traz uma rica contextualização do surgimento da questão regional na trajetória de Rômulo. A ênfase do artigo consiste na participação de Rômulo no planejamento regional do Estado da Bahia, onde Fernando Pedrão e Rômulo trabalharam juntos na Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CEP) e no Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), de acordo com o autor, ambos formam os pilares da proposta de um planejamento em nível estadual da época.

Ainda em trabalho recentemente publicado, Alexandre Barbosa e Ana Paula Koury escreveram o artigo “Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de

---

<sup>8</sup> SOUZA, Aristeu; ASSIS, J. Carlos de. “A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida”. Rio de Janeiro: Fundação Rômulo Almeida, Agosto de 2006.

<sup>9</sup> FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. “Rômulo, desenvolvimento regional e industrialização”. Salvador, 2013.

reinterpretação”.<sup>10</sup> Os autores apresentam um estudo bastante completo, descritivo e analítico da vida e das ideias de Rômulo Almeida. Tendo como pano de fundo uma análise crítica à tradicional periodização do pensamento desenvolvimentista brasileiro estabelecida por Ricardo Bielschowsky entre 1930 e 1980, argumentam a favor de uma nova periodização. Assim, procuram demonstrar a partir das ideias e da história de Rômulo Almeida que o Brasil desenvolvimentista seria melhor caracterizado entre 1946 e 1964, já nos anos de 1964 e 1985 a economia brasileira passaria por um período pós-desenvolvimentista e a partir de 1985 até os dias atuais estaríamos presenciando o não-desenvolvimentismo.

Para além dos argumentos apresentados no texto, tal trabalho talvez seja o melhor e mais completo disponível a respeito das ideias Rômulo Almeida. Tal estudo, segundo indicam os autores, faz parte de um grande projeto financiado pelo IPEA e CAPES e que pretende e tem levantado trabalhos e materiais inéditos a respeito do economista baiano coletados junto ao Instituto Rômulo Almeida de Altos Estudos (IRAE), em Salvador e no Centro de pesquisa e documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) no Rio de Janeiro. Certamente, este levantamento exaustivo será de grande valor para nossa pesquisa e para aqueles que se interessam pela História do Pensamento Econômico Brasileiro, bem como pela História Econômica do Brasil.

Por fim, André Tosi Furtado escreve o artigo “Rômulo Almeida (1914-1988) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro”<sup>11</sup>. Neste texto o autor propõe uma interpretação do pensamento de Rômulo sobre o desenvolvimento regional, revelando a ligação existente entre a concepção de desenvolvimento regional de Rômulo com sua atuação, em um primeiro momento no BNB e mais tarde no projeto do Pólo Petroquímico de Camaçari. O autor distingue a visão de desenvolvimento regional em cada momento de atuação, principalmente por considerar a “vocação essencialmente ruralista do BNB”<sup>12</sup> (FURTADO, 2007, p.344).

---

<sup>10</sup> BARBOSA, Alexandre; KOURY, A. Paula. “Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de reinterpretação”. *Economia e Sociedade*, v.21, número especial. Campinas, Dezembro de 2012.

<sup>11</sup> FURTADO, A. Tosi. “Rômulo Almeida (1914-1988) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro”. In: Szmrecsányi, Tamás & Coelho, F. da Silva (Orgs.). “Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo”, São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>12</sup> O autor considera que o BNB tem caráter ruralista pelas preferências de financiamentos de “obras hidráulicas, de silos e armazéns, de equipamentos e implementos agrícolas, custeio, etc. Apenas um dos empreendimentos previstos voltava-se para a atividade industrial, e ainda assim para a pequena indústria de caráter artesanal” (FURTADO, 2007, p.344)

Neste sentido, existe uma evolução no pensamento de Rômulo ao considerar o papel da industrialização para a nova fase de desenvolvimento econômico do Nordeste. Em suas palavras: “Um primeiro elemento que sobressai nessa coletânea é a percepção clara do autor [Rômulo] de uma nova fase do desenvolvimento na região Nordeste, em que a indústria moderna passa a exercer um papel de liderança” (FURTADO, 2007, p.346). Notadamente, estariam reveladas também as influências teóricas distintas que legitimavam sua concepção de desenvolvimento regional e, por conseguinte, sua atuação no BNB e no projeto do Pólo Petroquímico de Camaçari.

Em suma, no geral, as poucas referências publicadas sobre Rômulo Almeida abordam muito bem as questões relativas a sua trajetória, destacando os diversos órgãos e as iniciativas por ele liderado, como também destacam a originalidade de sua concepção sobre planejamento econômico/regional e desenvolvimento econômico. Assim, essas referências ressaltam sua contribuição e importância no contexto das transformações ocorridas na economia brasileira a partir dos anos de 1940. Sobretudo, a maioria dessas publicações possui caráter introdutório. Contudo, muito pouco se tem avançado em termos analíticos se considerarmos a importância de interpretar o pensamento econômico desse economista que empreendeu as políticas de desenvolvimento regional do Nordeste na década de 1950, através da criação/concepção de vários órgãos que seriam responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional do Nordeste. Levar em conta a relação existente entre o pensamento econômico e a atuação prática do BNB idealizado por Rômulo Almeida se faz necessário, pois fornecem elementos interpretativos que esta pesquisa procura explicar. Dentro desse conjunto de referências, apontaremos as conexões fundamentais entre a atuação de Rômulo de Almeida como idealizador do BNB, da CPE e da CLAN S.A e como a concepção e atuação nesses órgãos pode ser entendida a partir de sua concepção sobre planejamento econômico regional.

A partir dessa introdução, o próximo capítulo irá explicar os antecedentes da trajetória de Rômulo e sua ascensão política vivenciada na Assessoria econômica de Vargas. O terceiro capítulo analisa a contribuição de Rômulo para a criação do Banco do Nordeste do Brasil, marco do início da preocupação com o desenvolvimento regional. No quarto capítulo tratamos da contribuição de Rômulo para a criação da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia. No quinto capítulo, analisaremos o papel central que Rômulo teve na concepção e planejamento da indústria petroquímica com a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari. Por fim, o sexto capítulo sintetiza os argumentos e fornece uma breve conclusão.

## 2. Antecedentes: O tecnocrata do governo Vargas

Nascido em Salvador, Rômulo Almeida se tornaria Bacharel em Direito em 1933 pela Faculdade de Direito da Bahia. Com apenas 19 anos o jovem Rômulo já mostrava seu gosto pelos assuntos econômicos:

No início queria ser engenheiro, pois parecia uma carreira mais segura. Mas tinha uma preocupação com as questões de ordem geral e política, o que me conduziu a uma formação muito generalista. Vivia na Biblioteca Pública, muito menos para ler as matérias das aulas, do que para ler literatura, história e política. No sexto ano do ginásio tive um professor que considerava excepcional, Hebert Fortes, que lecionava Sociologia de forma muito numérica e muito mesclada com estatística e com dados econômicos. Então ele me sugeriu fazer trabalhos com estatística, o que me levou a colher dados no Departamento de Estatística e Bem-Estar Público. Assim começou meu namoro com a economia. (SOUZA & ASSIS, 2006, p. 41)

No começo da década de 1940, convidado por seu amigo Mário Augusto Teixeira secretário-geral do IBGE, foi trabalhar no Acre. Assumiu a diretoria da Seccional de Planejamento do Recenseamento em Rio Branco, chegou até ser diretor do Departamento de Estatística nos últimos meses em que permaneceu no Acre. Tal experiência permitiu que Rômulo publicasse alguns artigos no jornal *Observador Econômico e Financeiro*. No artigo “O Acre na economia amazônica”<sup>13</sup>, Rômulo descreve a importância da extração da borracha para a economia do Acre e sua contribuição para toda economia amazônica. Entretanto, argumenta o autor, que o desenvolvimento dessa região torna-se dependente da valorização dos mercados externos para a borracha. Na caracterização de Rômulo: “Com a crise, a experiência e o tempo, a economia extrativa foi se completando com uma pequena economia de fixação, agro-pecuária, que vem se sujeitando a azares e nem dá para o abastecimento local.” (ALMEIDA, 1941, p. 72) Ou seja, ainda nas palavras de Rômulo, a extração da borracha: “É portanto ouro. Não deu trabalho para cultivar. Mas ouro amaldiçoado, de extração penosa e que ele sente só lhe trazer decepções.” (ALMEIDA, 1941, p. 73)

O estudo ainda indica possibilidades de diversificação nas atividades extrativas no Acre, dado as potencialidades produtivas da agricultura, sobretudo na produção de castanha e madeira, mas a falta de assistência técnica e crédito para os produtores, aliado aos altos custos de

armazenamento e despesas com intermediários inibem o desenvolvimento destas atividades. Por fim, de forma esperançosa Rômulo indica:

Se há regiões do oeste, cujo domínio político sobrecarrega o denominador econômico da Nação, esse não é o caso do Acre. O Acre, ao contrário, é a mais surpreendente vitalidade do interior brasileiro. Não é deficitário para a nação. Uma vanguarda audaciosa constitui, naquele extremo da Pátria, uma colônia lucrativa. Seus recursos naturais poderão produzir muito mais. Basta auxiliá-los e dirigi-los. (ALMEIDA, 1941, p. 82)

A partir deste estudo precursor sobre a economia do Acre, o *Observador Econômico e Financeiro* publicaria dois anos mais tarde três estudos de Rômulo sobre a economia da região amazônica: “A Amazônia e os acordos”, “A Borracha e a Amazônia” e o “Sudoeste Amazônico”.

<sup>14</sup> Ambos os estudos buscam caracterizar a dinâmica econômica da extração da borracha e os reflexos para a economia da Amazônia. Contudo, para além desse esforço de caracterização, sobressai neste último estudo um esboço de um Programa Econômico para o Sudoeste Amazônico. Em resumo o Programa Econômico englobaria os principais pontos:

a)Racionalização da indústria extrativa, com a cultura e o beneficiamento dos produtos no próprio centro de produção, que lhes assegure valor muito maior de exportação e notável economia no transporte; b)Produção para abastecimento dos fundamentais bens de produção (principalmente materiais de construção e embarcações) e de consumo (alimentação e tecidos); c)Criação de crédito, moldado nas condições regionais, operando o Banco de Crédito da Borracha através de agências e órgãos locais, cooperativas; d)Redução dos intermediários, pois a economia amazônica precisa deixar de ser definitivamente a economia de atravessamentos e especulações, que sugam ou desanimam os produtores; e)Desafogados os transportes com o beneficiamento prévio, limpeza dos rios, coordenação dos transportes dos altos rios com as linhas da SNAPP, construir embarcações adequadas e resolver com gasogênio de óleos de produção regional o problema do combustível para pequenas embarcações; f)Abrir estradas de penetração a partir de portos, para se articularem no traçado previsto de estradas tronco e g)Estabelecimento de núcleos coloniais dirigidos, agro-industriais, em combinação com as linhas de comunicação. (ALMEIDA, 1943c, p. 116)

Este seria o primeiro esforço de programação da atuação do Estado nos problemas que impedem o desenvolvimento da Amazônia. Embora, essa programação de atuação do Estado seja

---

<sup>13</sup> ALMEIDA, Rômulo. O Acre na economia amazônica. In: *Observador Econômico e Financeiro*. Nº 69 – Outubro, Rio de Janeiro, 1941.

<sup>14</sup> ALMEIDA, Rômulo. A Amazônia e os acordos. In: *Observador econômico e Financeiro*. Nº86 – Março. Rio de Janeiro, 1943; ALMEIDA, Rômulo. A borracha e a Amazônia. Nº87 – Abril. Rio de Janeiro, 1943b; ALMEIDA, Rômulo. O Sudoeste amazônico. Nº89 – Junho. Rio de Janeiro, 1943c.

mencionada sem maiores detalhamentos no texto, podemos retirar elementos que nos indicam a gênese do planejamento econômico que tempos mais tarde seria proposto por Rômulo na sua visão de desenvolvimento regional, principalmente ao comandar o Banco do Nordeste do Brasil, a Comissão de Planejamento Econômico e Pólo Petroquímico de Camaçari.

Após um ano e meio no Acre, Rômulo teve experiência de consultoria no escritório de Santiago Dantas no Rio e como professor substituto de economia na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro. Atuou ainda como assessor econômico no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1945 fez concurso para o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), tendo sido um dos primeiros funcionários públicos alçados à posição por mérito próprio. Trabalhou também como chefe do departamento de econômico da CNI, a convite de Roberto Simonsen.

No início dos anos de 1950, convidado por Vargas, foi designado oficial-de-gabinete do Gabinete Civil da Presidência da República. Ao mesmo tempo foi incumbido pelo presidente de organizar a Assessoria Econômica da Presidência da República. A Assessoria foi concebida também como órgão técnico planejador complementar à Missão Abbink. Seria ela responsável pela formulação da política de desenvolvimento do país<sup>15</sup>. Havia, portanto, uma relação de confiança de Vargas em Rômulo Almeida<sup>16</sup>, que seria um dos responsáveis pela elaboração do projeto nacionalista que passava pela montagem de um arcabouço institucional. Podemos dizer que este momento foi o auge da carreira de Rômulo como tecnocrata<sup>17</sup>.

Na Assessoria Econômica do segundo governo Vargas, Rômulo Almeida trabalhou com figuras tais como Otolmy Strauch, Ignácio Rangel e Jesus Soares Pereira. O órgão criado por Vargas pretendia reunir os melhores técnicos no campo do planejamento econômico com o objetivo de organizar e estruturar as ações do Estado em um sentido mais amplo, para além dos projetos específicos idealizados pela Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU). Neste panorama a Assessoria Econômica ganhava um aspecto mais político exemplificado na responsabilidade de

---

<sup>15</sup> Ver ALMEIDA, Rômulo. "Política econômica do segundo governos Vargas" In: Szmrecsányi, T. & Granziera, R. "Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea", Campinas: Unicamp, 1986b.

<sup>16</sup> Depoimentos do próprio Rômulo dão conta de que Vargas poderia ter pra ele um projeto de ascensão política na Bahia que, não fosse o seu suicídio bem como a estrutura política local, poderia ter o alçado como governador da Bahia.

<sup>17</sup> Mais sobre o segundo governo Vargas, bem como o papel e a importância da Assessoria Econômica da Presidência da República, ver o importante livro de Maria Celina D'Araujo prefaciado por Rômulo Almeida. D'Araujo, Maria Celina. "O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política", 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.



redigir os discursos de Vargas que eram excelentes documentos sobre as estratégias e ações do governo naquela época<sup>18</sup>.

Portanto, cabia à assessoria organizar e estruturar todo o discurso desenvolvimentista de Vargas, bem como acompanhar a tramitação e os projetos essenciais de infraestrutura necessária para a intensificação do processo de industrialização. No campo energético e elétrico, a assessoria participou ativamente na idealização dos projetos e criação: da Petrobrás, do Plano Nacional do Carvão e da Eletrobrás (que viria a ser criada de fato nos anos de 1960). Não podemos esquecer também de sua contribuição no campo da educação, com a criação da CAPES<sup>19</sup>. Em resumo, fica claro que a assessoria econômica buscou garantir as bases estruturais para a expansão econômica do país. Não é por outra razão que muitos autores atribuem a Rômulo Almeida uma certa liderança do discurso desenvolvimentista durante a década de 1950, tendo passado a liderança, posteriormente, a Celso Furtado.

Renata Santos aponta para certo esquecimento da Assessoria na literatura apesar da mesma ser muito citada, sem contudo ter analisado o seu funcionamento, membros e atividades. A autora mostra detalhadamente o papel de liderança e organização exercido por Rômulo Almeida na Assessoria, como já citamos anteriormente, apontando-o como uma das principais figuras do órgão e ressaltando o seu traquejo e trânsito político além da capacidade técnica.<sup>20</sup>

O eixo norteador da Assessoria Econômica seria o nacionalismo. É o que sempre destaca em entrevistas o próprio Rômulo Almeida. Assim, para Renata Santos o órgão foi capaz de traduzir um projeto político e econômico, nacionalista industrializante, que reflete um período histórico importante no Brasil. Além disso destaca que:

A Assessoria Econômica, para além da sua importância na compreensão geral do período, também foi sem dúvida representativa de uma nova modalidade de técnicos que tiveram importância destacada no aparelho de Estado. Diante das perspectivas e ações industrializantes o Estado foi chamado a cumprir novas funções e a ampliar e melhorar o desempenho de funções já exercidas. (...)

---

<sup>18</sup> Rômulo em depoimento assume autoria da mensagem programática de Vargas em 1951: “(...) a mensagem do ano de 51, dirigida em 15.03, ao Congresso, foi uma mensagem programática que nos coube [a assessoria econômica] estruturar. Foi um trabalho feito numa espécie de improviso. Eu entrei no gabinete no dia 11.02 e no dia 15.03 a mensagem estava pronta, entregue ao Congresso (...) Esse foi um dos trabalhos mais desafiantes e gratificantes pra mim.”(ALMEIDA, 1986a, p. 55)

<sup>19</sup> A questão educacional e sua relação com o processo de desenvolvimento sempre foi um tema muito claro ao autor, que tem um texto muito interessante sobre o assunto. Ver Almeida, Rômulo. “Programação Educacional Num País em Processo Inicial de Desenvolvimento” In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - Nº 105 - Jan/mar 1967.

<sup>20</sup> Santos, Renata Belzunces dos. "A assessoria econômica da Presidência da República: contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954)", Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, Campinas, 2006.

A Assessoria Econômica inovou também ao encarregar-se, ainda que informalmente, das tarefas de planejamento geral do Segundo Governo Vargas. (SANTOS, 2006, p, 113)

O papel e a importância da Assessoria Econômica do segundo governo Vargas têm sido assuntos de diversos textos e trabalhos. Não é intuito deste trabalho aprofundar a questão. Essencialmente muito se discute a respeito do papel da assessoria na interpretação do segundo governo Vargas e a existência de um projeto industrializante e nacionalista durante o mesmo. Parece claro que a Assessoria era o braço nacionalista e desenvolvimentista do governo, responsável pela concepção do planejamento econômico e do discurso de emancipação nacional e progresso social. Contudo, praticamente todos esses trabalhos estão interessados em discutir ou o próprio Vargas ou interpretar o seu segundo governo a luz da formação econômica brasileira ou mesmo do processo de industrialização. Portanto, são trabalhos que destacam a importância e as ideias de Rômulo Almeida, atribuindo-lhe um papel central e importante, mas não se preocupando especificamente em entender, descrever e explicar sua visão, suas ideias e seu pensamento econômico.<sup>21</sup>

Importante perceber que Rômulo Almeida foi a figura principal desta assessoria, principalmente, quando a mesma passou a tratar a problemática regional, em suma, o problema do Nordeste. Neste sentido, Rômulo participa ativamente na criação do projeto do Banco do Nordeste do Brasil onde seria seu primeiro Presidente<sup>22</sup> em 1954. Aliás, o estudo da vida e da obra do autor deixa claro como o mesmo vai direcionando suas preocupações para a questão regional e do Nordeste ao longo de sua vida pública. Sobre isso, em depoimento de 1988 ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, Rômulo Almeida ilustra bem a sua personalidade e atitude em relação ao desenvolvimento regional e especificamente ao desenvolvimento do Nordeste. Questionado sobre o fato de nunca ter deixado de ser um homem do Nordeste apesar de sua atuação nacional, sua resposta é esclarecedora: “Não, eu me transformei. Eu fui federal, depois

---

<sup>21</sup> Ver por exemplo SANTOS, Renata Belzunces dos. "A assessoria econômica da Presidência da República: contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954)", Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, Campinas, 2006; FONSECA, Pedro Dutra da. "Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira", In: Tempo. Rio de Janeiro, UFF, 2009; FONSECA, Pedro Dutra da. "O mito do populismo econômico de Vargas" In: *Revista de Economia Política* 31 (1), 2011; BASTOS, Pedro Paulo Z. "Qual era o Projeto Econômico Varguista?" In: Estudos Econômico, V.41, N.2, 2011; DRAIBE, Sonia "Rumos e metamorfoses". Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

<sup>22</sup> Rômulo atribui sua ascensão à presidência do BNB pelo fato de Vargas pretender lançá-lo politicamente no Nordeste, bem como manter um técnico de confiança na direção do banco, deixando afastada assim as oligarquias políticas do Nordeste.

passsei a ser regional pela consciência de que era preciso enfrentar esse problema.” (ALMEIDA, 1988, p. 166)

Este é um ponto de inflexão onde a preocupação regional passa a ser a mais importante em suas contribuições. Neste sentido, defendemos a tese de que dada tamanha influência de Rômulo na concepção dos órgãos que guiariam as políticas de desenvolvimento regional, tal como o BNB a CPE e o CLAN, estudar e entender como o mesmo atribuía os problemas/soluções do Nordeste se faz necessário para justificar o *modus operandi* dessas instituições de fomento de políticas regionais. Pretendemos a partir de agora explorar um pouco melhor essas experiências para ilustrar as suas ideias a respeito do desenvolvimento regional.

### 3. Rômulo Almeida e o Banco do Nordeste do Brasil

#### 3.1 A problemática regional

Historicamente, encontramos os primórdios da preocupação regional no Plano de Eletrificação Nacional, elaborado pela União Soviética em 1925. Este plano tinha o objetivo de construir várias usinas hidrelétricas, prevendo seu aproveitamento como base para o desenvolvimento regional e sua integração futura. Posteriormente, em 1928, a Comissão Nacional de Planejamento ratificaria a preocupação regional da União Soviética, ao considerar a dimensão regional e a preocupação geopolítica da Sibéria (DINIZ, 1999).

Pouco tempo depois, a preocupação regional ganharia respaldo no mundo com a grande crise de 1929, pois esta expôs claramente os problemas regionais da maioria dos países capitalistas e industrializados. Neste momento, os pressupostos de harmonia econômica do sistema capitalista seriam colocados em *xequê*, mais do que isto, a concepção sobre a participação mínima do Estado na economia cairia ao chão.

Como se sabe, depois da crise veio o Estado. Roosevelt, eleito presidente em 1932, implementou o New Deal, um programa de recuperação econômica, que previa a expansão do gasto público para reduzir a capacidade ociosa das empresas e, com isso, aumentar a renda agregada e o emprego nos Estados Unidos. Esse tipo de intervenção do Estado não era óbvio na época e representava um desafio à concepção dominante, mas em declínio. Prevaleciam ainda as ideias liberais e Keynes ainda não era Keynes. No contexto da agudização das desigualdades regionais no país, o sul era muito menos desenvolvido que o norte, e daquele programa de recuperação econômica, em 1933, foi criado o Tennessee Valley Authority (TVA), uma agência governamental cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico na região do vale do Tennessee, especialmente afetada pela grande depressão.<sup>23</sup> Reflexo indireto da teoria keynesiana que se firmava, esta foi a primeira experiência de planejamento regional concretizada num país de economia capitalista.

---

<sup>23</sup> O fotógrafo Walker Evans captou em imagens os efeitos da grande depressão no interior dos Estados Unidos.

A teoria econômica agora seria guiada pelos conceitos advindos da revolução Keynesiana, que promoveria a criação de políticas de redução das desigualdades regionais e do reordenamento territorial de vários países, através do avanço das técnicas e práticas de planejamento econômico. Também nasceriam instituições específicas para o fomento das políticas regionais, tais como o TVA. No fundo, estava se construindo uma teoria que daria conta de resolver os problemas da realidade, e o problema regional era uma parte significativa desta.

No Brasil, o longo período de economia primário-exportadora fez com que nosso território se transformasse naquilo que Francisco de Oliveira chamou de “arquipélago de regiões” (OLIVEIRA, 1990). O termo enfático traduz a experiência de um país que viveu por mais de quatro séculos sob a dependência do mercado externo, nos diferentes ciclos (que vão desde o cultivo de cana-de-açúcar, passando pela mineração até chegar no café) sempre prevaleceu o nexos externo. O desenho regional do Brasil não poderia ser diferente: uma região de dinâmica externa, apoiada no cultivo da monocultura desvinculado com o resto da economia que se preocuparia com o abastecimento externo. Assim “as economias regionais se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional” (BACELAR, 2000).

O problema regional, por conseguinte, dependia quase exclusivamente do desempenho externo, ou seja, o que garantia o desempenho de certa região era, em primeiro lugar, sua articulação com o estrangeiro, e, em segundo lugar, um cenário favorável de comércio internacional, ou seja, se o açúcar (cultivado no século *XVII*) estava valorizado internacionalmente, a região Nordeste iria bem. Neste prisma, enquanto o nexos da economia brasileira estivesse voltado para o exterior, os problemas que depois viriam a ser encarados como inerentes de cada região não fariam sentido se levassem em conta a dinâmica econômica nacional. Assim, paradoxalmente, a discussão específica da questão econômica regional surge com maior clareza quando a discussão econômica do país se volta para o plano nacional.

Por isso, a questão regional nasce no Brasil a partir do momento em que o país passa de uma economia primário-exportadora para uma economia de base industrial<sup>24</sup>. Essa mudança tão profunda vivida na economia brasileira no século *XX*, garantiria uma nova dinâmica econômica: neste momento, ao internalizar o comando da acumulação, o mercado interno atua como determinante na lógica econômica, pois passa a configurar a articulação da economia nacional. No fundo, o processo de industrialização rompe com a lógica externa e a complexidade da

economia passa a ser representada pela articulação das diversas regiões entre si. Nas palavras de Tânia Bacelar:

Neste momento, as diversas ilhas do Brasil começavam a articular entre si, a estabelecer relações cada vez mais intensas entre elas mesmas, e é quando começa a surgir a chamada questão regional brasileira. No momento em que estas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que estava diante deste processo de construção, que é um processo de construção nacional, mas que há diferenciações regionais muito importantes, e evidencia-se que determinadas regiões tem uma dinâmica diferente de outras. (BACELAR, 2000, p.73)

A preocupação regional com o Nordeste nasceu com o diagnóstico de que todos os problemas sociais e econômicos da região advinham dos problemas causados pela intermitente seca que a assolava. A primeira medida com o propósito de combater a seca foi a criação da Comissão Imperial, em 1877, cujo objetivo era analisar e propor soluções para o problema. Aquela comissão sugeriu o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do rio São Francisco, ou seja, grandes obras de engenharia. Porém essas ações foram limitadas e lentas, enquanto se agravava o problema social da região (DINIZ, 1999).

Desde então, diversos órgãos e departamentos seriam criados sempre com diagnóstico semelhante: IOCS (Inspetoria de Obras Contra a Seca) transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1906, e em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945. Paralelamente, havia sido criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste do Brasil com 2% do orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal fixou em 4% do orçamento Federal para o controle das secas, e em consonância, o congresso em 1949 aprova a Lei Sarasate<sup>25</sup>. Esta lei previa a intervenção do governo para financiar os proprietários e até mesmo agências públicas da região em pequenas obras de combate à seca (aguadas, poços e forragens resistentes à seca).<sup>26</sup> Destarte, esse posicionamento do Estado deixava muito claro que todos os problemas do Nordeste eram derivados de uma geografia desfavorável, que esporadicamente castigava a região com fortes secas, e, portanto, a partir desse diagnóstico, quaisquer soluções plausíveis encontravam-se no campo da engenharia contra a seca.

---

<sup>24</sup> Furtado, Celso. “Formação Econômica do Brasil”, São Paulo: Cia das Letras, 2009a.

<sup>25</sup> Lei n.1.004/49 promulgada pelo então Deputado Federal Paulo Sarasate UDN/CE.

### 3.2 O Banco do Nordeste do Brasil

Neste contexto, Rômulo Almeida liderando a Assessoria da Presidência da República durante o segundo governo Vargas, organizaria os estudos realizados desde 1951 e publicaria dois anos mais tarde o documento intitulado “Planejamento do Combate às secas” (BNB, 1985). A primeira parte desse estudo desmistificaria toda essa concepção política e econômica de que o atraso nordestino era consequência das secas que castigavam a região, fornecendo explicações para as causas do “problema econômico fundamental” da região Nordeste. Na concepção de Rômulo, o processo de industrialização por substituição de importações fez com que a atividade econômica se concentrasse no Centro-Sul do país, ao passo em que se aumentavam os desequilíbrios regionais. O Nordeste que exportava produtos para o exterior sofria com a política cambial (de valorização artificial do Cruzeiro) em benefício da indústria nascente na região Centro-Sul. Em suas palavras:

O fato mais sensível é que os estados do Nordeste (inclusive Bahia) contribuem altamente para as exportações brasileiras e pouco participam das importações. A estrutura do comércio regional é caracterizada por grande saldo no comércio com o exterior e pesado déficit no comércio interno. (...) o efeito econômico é um desequilíbrio nos termos de troca e uma descapitalização pelo fato de venderem a preços de competição internacional, e de comparem (mesmo no caso de não haver defasagem entre o cambio oficial e o cambio livre) a preços que são os preços de escassez ou os preços de inevitável proteção do mercado interno. (BNB, 1985, p.228)

Ou ainda mais enfático:

O Nordeste pagava por isso, porque recebia pelo Dólar uma quantia muito pequena e não podia importar os produtos do exterior, tinha que importar de São Paulo, então importava muito mais caro, quer dizer, vendia por muito menos e comprava por muito mais. Isso provocou um desequilíbrio. (ALMEIDA, 1986a, p.78)

O relatório estava evidenciando que o Nordeste era uma região que exportava produtos primários e gerava divisas, ao passo que tinha que importar produtos manufaturados da região

---

<sup>26</sup> Sobre o tema ver: TAVARES, H. Magalhães. “Uma Experiência de Planejamento Regional: o nordeste brasileiro.” Tese de Doutorado, IE/Unicamp, Campinas: 1989.

Centro-Sul, a custos superiores aos dos produtos importados, agravados principalmente pelos altos custos com transporte. Concluindo-se assim, que a região Nordeste estava de certa forma, financiando a industrialização do Centro-Sul. Esta ideia foi posteriormente retomada pelo relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) em 1959, bem como inúmeros textos de Celso Furtado. Esses argumentos formaram as bases pra a concepção da SUDENE tempos depois. Em discurso pronunciado na inauguração do Centro Administrativo Getúlio Vargas, em 1984, Rômulo retomou esta questão:

É oportuno frisar que o BNB não foi uma ‘iniciativa pontual’, como certas análises históricas mal informadas costumam julgar, ao atribuir à SUDENE o início de um trato sistemático dos problemas da região. Ele estava em um contexto maior de visão estratégica e da disposição de enfrentar a problemática nordestina global, superando tanto a visão de engenharia das obras contra as secas, quanto a ótica assistencialista. (...) a SUDENE não foi algo que surgiu do nada. (BNB, 1985, p. 172)

Por outro lado, contribuindo ainda mais com a concentração econômica na região Centro-Sul, o documento enfatizava também a existência de potenciais investimentos no Nordeste, mas o “marasmo” vigente na região conduzia tal capital para a região Centro-Sul, onde se encontravam as melhores condições de valorização. Este conceito espelha a influência teórica de Alfred Marshall, cuja obra fora traduzida no Brasil pelo próprio Rômulo de Almeida<sup>27</sup>. Essa influência consiste no conceito de “economias externas”, que explica esse deslocamento de capitais, através da maior lucratividade provocada pelo efeito de complementaridade e densidade de mercado característico da zona de concentração. Fazendo referência:

A maior eficiência marginal do capital nessas áreas [que possuem economias externas] tende não apenas a evitar que seu capital se transporte para fecundar as regiões mais distantes e desequilibradas, como também a atrair o capital que nestas se gera, frequentemente num ritmo espasmódico, nas quadras de safras e preços excepcionais. (BNB, 1985, p.230)

Por fim, o documento aponta para as deficiências dos órgãos públicos no tratamento dos problemas do Nordeste. A crítica pauta-se na falta de planejamento das ações do DNOCS, principal órgão de fomento de políticas regionais para o Nordeste. Para Rômulo, o DNOCS carecia de estudos científicos sobre a situação meteorológica, ecológica e agrícola, muito explicado pela própria falta de técnicos especializados no quadro de seus funcionários. Outro

---

<sup>27</sup> Ver Marshall, Alfred. "Princípios de Economia: tratado introdutório", 2 Volumes, tradução revista de Rômulo de Almeida e OttolmyStrauch, São Paulo: Abril Cultural, 1982.



aspecto seria a fragilidade política do DNOCS. Constantemente, suas ações eram desviadas pela influência de certos grupos de interesse, evidenciando a falta de autonomia e escala de prioridades das ações deste órgão. Em síntese, todas as críticas feitas por Rômulo tinham como traço comum a necessidade de planejamento econômico efetivo na concepção das ações.

Evidenciados os problemas do Nordeste, a segunda parte do documento consiste em orientar o planejamento de uma alternativa de ação para o Nordeste. Neste sentido, o planejamento regional deveria compor-se de “planos permanentes”, com o objetivo de fomentar/aperfeiçoar mecanismos de: reserva e aproveitamento das águas, conservação do solo e do revestimento florístico, reserva e armazenagem de sementes e fomento agropecuário. Ao lado desses “planos permanentes” estariam os “programas de emergência”, que destinariam basicamente a manter o emprego, regular o abastecimento alimentar e de água, e promover a assistência aos emigrantes deslocados em tempos de calamidade. (BNB, 1985)

Em síntese, fica evidente que o Nordeste deixado a mercê das leis de mercado, cada vez mais se distanciaria, do ponto de vista econômico e social, do centro dinâmico da economia. Logo, justifica-se então, a intervenção do Estado para amenizar esses desequilíbrios regionais. Rômulo conclui no documento:

Por essa razão se impõe o programa de inversões federais básicas em obras e serviços públicos, ao lado de inversões complementares, em crédito a empreendimentos particulares ou públicos locais, que reduzam as desvantagens em relação ao Sul e apressem o processo de fixação e a atração de capitais no Nordeste. (BNB, 1985, p.231)

Toda essa concepção de planejamento regional que o documento trazia serviu como base estruturante para a ação do BNB que Rômulo idealizou. O Banco do Nordeste surgiu, a princípio, para aplicar a grande quantidade de recursos – garantidos pela Constituição Federal e pela Lei Sarasate principalmente – destinados ao combate às secas, pois as obras até então do DNOCS, não haviam solucionado os problemas da região. Em suas palavras:

(...) nós examinávamos a experiência de combate aos efeitos da seca, e mostrávamos que a solução de engenharia era uma solução insuficiente, que era preciso pensar em termos econômicos, sociais e agrônômicos e que não se devia cuidar somente da seca e do polígono das secas, mas da região que era afetada por ele, ou seja, de todo o Nordeste. Era preciso pensar em termos econômicos. (ALMEIDA, 1986a, p.77)

Contudo, para abranger todos objetivos propostos pelo planejamento regional era necessário habilitar “um organismo de características originais na estrutura bancária brasileira, oferecendo singulares oportunidades para ação construtiva.” (BNB, 1985, p.197) <sup>28</sup> Rômulo apresentaria ao Congresso Nacional o projeto de criação do BNB<sup>29</sup>. As características originais advinham das funções híbridas que o BNB acumularia, ou seja, as funções de um banco comercial, de um banco de investimentos e de um banco assistencial. A ideia era dar flexibilidade no planejamento das ações, e neste sentido, o BNB atuaria na concessão de crédito a curto prazo para construção de pequenos açudes, perfuração e instalação de poços, obras de irrigação e aquisição ou construção de silos e armazéns nas fazendas. Atuaria também no financiamento direto de investimentos produtivos a mais longo prazo, como o financiamento de safras agrícolas, construção e instalação de armazéns nos centros de coleta e distribuição, e desenvolvimento de indústrias artesanais e domésticas que aproveitem matérias-primas locais. Por fim, no campo assistencial, atuaria tanto no auxílio de iniciativas econômico-sociais de mais baixa produtividade, como em subvenções diretas. Com essas características, Rômulo pretendia fazer do BNB uma agência de fomento de política regional. Na concepção de Rômulo:

(...) o banco foi criado para dar uma certa autonomia à condução da política regional, ou seja, para dar uma certa capacidade de inovação, uma certa independência do ponto de vista financeiro na formulação e na execução da política regional. (BNB, 1985, p.89)

Destarte, pretendia-se conciliar uma política que combatesse os problemas imediatos que a seca proporcionava, com projetos que visavam a modernização/aperfeiçoamento das atividades já existentes. Neste sentido, havia projetos específicos para alcançar estes objetivos, tais como: A) um programa de aproveitamento racional dos rios perenes da região, principalmente o São Francisco, o Parnaíba, o Paraguaçu, o rio do Contas, o Itapicuru e o Vaza-Barris; B) no levantamento e na programação das obras de açudagem, para tornar perenes ou regularizar rios temporários e torrenciais e acumular água em grandes barragens, especialmente com fins de

---

<sup>28</sup>Em depoimento sobre a criação do BNB, Rômulo mostra que a princípio houve uma rejeição por parte do Banco do Brasil, que até então administrava os fundos destinados à política de crédito, sobretudo os recursos da Lei Sarate. Negando a ideia de duplicação de funções e argumentando a favor da criação de um banco especializado: “Não se trata, simplesmente de substituir o Banco do Brasil nas operações previstas na Lei n. 1.004 [Lei Sarate], mas como foi dito, da criação de um instrumento financeiro especializado, em complemento do atual DNOCS, para a luta contra as secas e para impulsionar o progresso econômico no Nordeste, experimentando técnicas de assistência financeira ainda incipientes em nosso sistema bancário”(BNB, 1985, p.199).

irrigação e C) num programa ampliado de cooperação para projeto e construção de pequenos açudes (BNB, 1985, p.241). No fundo, todos esses projetos visam maximizar o aproveitamento/armazenagem da água para corrigir as possíveis irregularidades das precipitações, e com isso amenizar os problemas decorrentes da seca.

No que tange a modernização/aperfeiçoamento da agricultura, os projetos convergiam para o constante estudo técnico da geografia da região, de forma a desenvolver as potencialidades e corrigir as deficiências das atividades agrícolas no semi-árido, visava-se aumentar a produtividade da chamada “agricultura seca”. Concomitantemente, o BNB atuava na concessão de crédito rural e projetos de redescontos rurais, consolidando a base econômica de financiamentos para o desenvolvimento da agricultura<sup>30</sup>. Com este panorama, o BNB incentivaria o desenvolvimento dos seguintes setores: A) de produtos minerais, florestais e agropecuários da região; B) as indústrias de alimentação, que industrializem produtos regionais e contribuam para melhorar o padrão alimentar do Nordeste; e C) a pequena indústria artesanal e doméstica, incluindo oficinas mecânicas. Levar-se-á em conta o fator humano: os pendores do nordestino, criador de variada atividade artesanal. (BNB, 1985, p.247)

De maneira a institucionalizar e fornecer elementos técnicos necessários para a continuidade do planejamento regional, Rômulo propôs, concomitantemente com a constituição do BNB, a criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos (ETENE). Ficaria esse órgão responsável a realizar estudos para o desenvolvimento da região, desenvolver pesquisas sobre suas potencialidades e treinar os futuros técnicos especializados que comporiam o quadro de funcionários do BNB. Defendendo a importância do ETENE, Rômulo argumenta:

Acresce que, para fomentar os empreendimentos rentáveis e orientar todo o seu programa de financiamento, o Banco do Nordeste do Brasil deverá manter um escritório técnico de estudos econômicos, voltado especialmente para as condições do mercado para produtos da região, as possibilidades de novas culturas e o aproveitamento de matérias-primas locais. Para isso deverá empreender estudos de base sobre a estrutura e a evolução conjuntural da economia nordestina, tornando-se assim um auxiliar do órgão encarregado do

---

<sup>29</sup> Mensagem Nº 363 elaborada pela Assessoria Técnica da Presidência da República e publicada no Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, n. 208, de 1 de Novembro de 1951, p. 10.433-5.

<sup>30</sup> Sobre a debilidade de mecanismos de financiamentos, Rômulo toma como exemplo o caso do plantio do “algodão mocó”. Sendo uma planta de cultivo perene e que só começa a produzir bem após três anos do plantio, o “algodão mocó” necessita de financiamentos regulares para sua produção. Dado a debilidade creditícia existente, surge o plantio intercalado de outras variedades algodoeiras resultando em uma hibridização e deterioração da qualidade de suas fibras, demandadas pela indústria têxtil. A situação pode chegar ao extremo de a produtividade das fibras híbridas diminuir tanto ao ponto de ter que se importar algodão no exterior. Estava posto mais um argumento que legitimava a atuação do BNB.

planejamento e da execução, direta ou não, da política federal do polígono das secas. (BNB, 1985, p.199)

Através dessa caracterização, estaria o BNB habilitado para enfrentar os problemas estruturais do Nordeste, promovendo o efetivo desenvolvimento desta região. Analisando esses elementos constitutivos do BNB, percebemos que estariam lançadas ao plano da efetivação as concepções teóricas do planejamento econômico que Rômulo desenvolveu em um texto clássico de 1950. Em suas palavras:

Feito isso, a pesquisa e o planejamento deverão quiçá ordenar-se em duas fases: uma, mais pronta, e preparatória, consistente na pesquisa da experiência e na determinação dos gargalos, ou insuficiências mais sensíveis, bem como das condições prévias necessárias para uma ulterior política mais larga de desenvolvimento (...) Assim, enquanto essas medidas seriam experimentadas, sob a observação dos órgãos de planejamento, estes poderiam e deveriam realizar os estudos de profundidade e a projeção minuciosa das alternativas, correspondentes à segunda fase, a de uma política econômica ou planejamento de mais largo alcance.

(...) Estaria assim lançado o plano à execução. Aos órgãos propriamente de planejamento restaria apenas a tarefa de controlar os resultados da execução, de continuar as pesquisas e a revisão permanente dos alvos e mesmo dos objetivos. (ALMEIDA, 1950, p.47-48)

Estava explícito, nestes termos, que o documento “Planejamento do Combate às secas” constituía a primeira e o ETENE a segunda fase do planejamento regional que legitimou a ação do BNB, concebido por Rômulo.

Para além dessa relação entre a concepção teórica acerca do planejamento econômico e a ação prática, percebemos que o campo de atuação do BNB revela elementos importantes do pensamento econômico de Rômulo Almeida. A ênfase de suas operações de crédito e financiamento era dada em projetos que visavam o melhor aproveitamento dos recursos hídricos, conservação do solo e, principalmente, na melhoria da infra-estrutura usada pela agricultura. A indústria aparecia marginalmente nesses projetos, e mesmo assim, estas apareciam como indústrias artesanais e domésticas.

Coube ao estudo “Pequenas indústrias artesanais e domésticas”, realizado em 1954, dar maiores detalhes sobre o potencial dessas indústrias para a economia nordestina (BNB, 1985). Rômulo argumentava neste estudo que as dificuldades com os transportes para o escoamento da produção, juntamente com o baixo poder aquisitivo da massa de desempregados garantiam ao

Nordeste as características para o desenvolvimento deste tipo de indústria. Portanto, justifica-se a atuação do Estado no fomento desta atividade, principalmente porque:

a) Possuem condições econômicas comprovadas e parece lógico que reduzindo-lhes o custo, melhorando-lhes os tipos e qualidades e assegurando-lhes maior rendimento, as possibilidades econômicas do artesanato e da indústria doméstica se reforçarão; b) a economia agrícola em toda parte, especialmente numa região tão sujeita à instabilidade climática, requer o complemento de ocupações domésticas, como ocupação subsidiária da agricultura; c) o desemprego e subemprego no campo exige a criação de atividades que encontrem condições propícias na região, com o objetivo de dar ocupação e melhorar a condição de vida, mesmo na base de uma economia relativamente fechada; d) indústrias artesanais e domésticas, em regra, requerem pouco capital por unidade de emprego ou de produto, o que atende às condições do país, especialmente da região; e) mesmo nos casos em que a indústria artesanal e doméstica constitua uma mera fase evolutiva na presente estrutura nordestina, ela deve ser reputada como a melhor preparação que o nosso povo pode fazer para o advento da média e da grande indústria; e f) a pequena indústria artesanal e doméstica é, ainda, um campo para a afirmação e fixação da personalidade regional, através da qual o caráter local manifesto pelos hábitos e pelos motivos, pode ser defendido ou mesmo cultivado, naquilo que tem de válido. (BNB, 1985, p. 310-311)

Estava clara a influência teórica de economistas do desenvolvimento equilibrado na concepção do planejamento regional feita por Rômulo, esta influência por sua vez se concretiza quando se analisa a proposta de ação definida pelo BNB. Assim como mostra André Tosi Furtado, em resumo:

O projeto de desenvolvimento da região era ainda basicamente autocentrado, já que as atividades a serem apoiadas a orientavam-se fundamentalmente aos mercados locais ou regionais, ou se apoiavam ainda nas atividades tradicionais da região. Tratava de uma estratégia de desenvolvimento equilibrado, à La Nurkse, em que haveria um crescimento harmonioso de todas atividades produtivas, inclusive daquela de mais baixa produtividade, que iriam ser modernizadas gradualmente por meio da intervenção do Estado. (FURTADO. 2007, p. 344)

Dentro desse campo de atuação proposto pelo BNB, fica evidenciado que não se pensava o Nordeste como uma proposta de inserção desta região no mercado interno através de atividades dinâmicas, não se pretendia romper com a lógica histórica de dependência com o Sul, pelo contrario, pensava-se em desenvolver atividades em harmonia com este esquema. Logo em seu discurso de posse no cargo de Presidente do BNB, Rômulo deixava explícita esta ideia:

Deverá ser o BNB um instrumento de política financeira do governo, pois que não se pode conceber o desenvolvimento da economia nordestina em

dissonância com as diretrizes gerais firmadas para o conjunto da economia nacional. O BNB se integra no sistema das instituições financeiras da União (BNB, 1985, p. 168)

Este aspecto entra em consonância com a visão de desenvolvimento regional no pensamento econômico de Rômulo Almeida, pois considerava que o Nordeste constitui-se como uma região integrada a dinâmica nacional de crescimento econômico, com funções específicas dentro desta lógica. Neste sentido, não se pretendia desenvolver no Nordeste indústrias em competição com as da região Sul, pois dessa forma poderia comprometer o crescimento ótimo nacional. Em suas palavras:

Não devemos, por espírito de ingênuo equalitarismo ou distributivismo desavisado, retardar o progresso das zonas presentemente mais pujantes do país, simplesmente para ajudar as demais, pois que seria comprometer o crescimento da nação como um todo e assim o próprio futuro das regiões atrasadas. (BNB, 1985, p. 196)

Desta forma, Furtado (2007) caracteriza a vocação do BNB como “essencialmente ruralista”, pois “o projeto de desenvolvimento elaborado para região estaria voltado para o meio rural e para as populações mais carentes” (FURTADO, 2007, p. 344) Todavia, a atuação do BNB não pode ser caracterizada simplesmente como uma “vocação ruralista”, como referencia a análise de Furtado (2007). Esta atuação, nos termos deste trabalho, reflete a proposta de desenvolvimento econômico no pensamento econômico de Rômulo Almeida, principalmente quando analisamos o texto “Industrialização e base agrária”<sup>31</sup>, neste texto Rômulo nega a visão de que existe “um velho conflito ou suposto conflito entre a agricultura e a indústria [porque esta visão] não passa de um fantasma desmoralizado” (ALMEIDA, 1956, p.93). O verdadeiro desenvolvimento econômico necessita de complementaridade tanto da frente agrícola como da industrial.

Neste sentido, o texto indica os efeitos que a industrialização provoca na agricultura:

Mercados mais estáveis para as matérias-primas; estímulo à diversificação agrícola, tanto na produção de matérias-primas, como na de alimentos, o que significa maior estabilidade para a economia agrícola; maior segurança para os suprimentos dos bens de consumo; produção de equipamentos e materiais agrícola, importando em maior estabilidade e maior capacidade de investimento agrícola; consciência tecnológica. (ALMEIDA, 1956, p. 96)

Dialeticamente, a agricultura também causaria efeitos sobre a indústria. O desenvolvimento agrícola permite progresso qualitativo e quantitativo das matérias-primas empregadas na indústria; maior oferta de alimentos resultando em ganhos de salário real para os trabalhadores; e nos casos dos países subdesenvolvidos, as exportações dos produtos agrícolas garantem capital de importação que o desenvolvimento industrial necessita. (ALMEIDA, 1956)

Portanto, a atuação do BNB ressalta elementos interpretativos do pensamento econômico de Rômulo Almeida, sobretudo se analisarmos os aspectos teóricos constitutivos de sua visão sobre planejamento regional e a forma com que este fora incorporado na concepção e nas ações práticas do BNB, que no limite, representariam as políticas de desenvolvimento regional no Nordeste na década de 1950. Para concluir:

Concluindo, desejo acentuar que as bases agrícolas do processo de industrialização assentam no próprio fato de que um programa de desenvolvimento econômico, que poderá ser denominado como industrialização, é essencialmente um programa integral e unitário. (ALMEIDA, 1956, p.105)

### **3.3 A contribuição de Celso Furtado**

De forma a enriquecer a visão e o debate sobre a questão regional nordestina neste período, bem como fazer um contraponto com as concepções de Rômulo Almeida, Celso Furtado emerge com um diagnóstico dos problemas do Nordeste pautado na análise histórica da formação e dinâmica econômica dessa região. A ideia de desenvolvimento equilibrado seria extremamente criticada em vários textos de Furtado. Este debate velado acerca da problemática do Nordeste nas visões de Rômulo Almeida e Celso Furtado guiaria o rumo da política regional nordestina. Faremos um esforço de síntese da análise feita por Furtado, de forma a expormos as divergências teóricas entre esses dois economistas nordestinos.

Furtado, verificaria na história que o Brasil se formou ao longo de um processo de integração política de várias regiões desarticuladas, seria até o século *XIX* “uma constelação de pequenos sistemas econômicos isolados ligados à economia internacional” (FURTADO, 1959, p.59). O Nordeste desde o século *XVI* aproveitou-se da alta produtividade de sua região de terras

---

<sup>31</sup> ALMEIDA, Rômulo. Industrialização e base agrária. In: Introdução aos problemas do Brasil. ISEB. Rio de Janeiro, 1956.

úmidas litorâneas e desenvolveu ali a economia do açúcar, este complexo alinhava a especialização do cultivo da cana-de-açúcar em grandes extensões de terra, destarte o latifúndio. Esta dinâmica – monocultura e latifúndio – foi responsável, ao longo do tempo, pela crescente tendência de concentração de terra e de renda. Tais características, inevitavelmente, contribuíram de forma negativa para a constituição de um mercado interno na economia nordestina e esta seria a gênese do problema que Furtado iria teorizar.

Furtado também mostrou, que ao lado da atividade principal (complexo açucareiro) desenvolveu-se uma atividade subsidiária: a criação de gado; tão importante no fornecimento de tração animal para os engenhos de açúcar, proteína alimentar e, com menos relevância, o fornecimento de couro. Esta atividade era de certo modo desligada do setor exportador e possuía dinâmica própria de funcionamento, justificando o aumento populacional mesmo em períodos de crise do setor exportador. Nas palavras de Furtado:

(...) toda economia de exportação estimula a produção de gêneros em regiões marginais subsidiárias – produção esta que, em épocas de crise de exportação, involui para uma economia de subsistência. Esse tipo de economia permite um crescimento persistente da população, mesmo que sua produtividade se mantenha estacionária ou decresça. (FURTADO, 1959, p. 37)

À medida que crescia este excedente populacional, seja pela não absorção do setor exportador dado sua falta de dinamismo ou pelo crescente aumento populacional no setor subsidiário, a população era empurrada para o interior do Nordeste (também chamado de Nordeste Ocidental), ou seja, as áreas do semiárido. Em outras palavras, o setor exportador não absorvia todo excedente populacional visto que existe um limite criado pela insuficiência de expansão da demanda externa, este contingente se vê obrigado a migrar para o interior em busca de novas alternativas de vida, criando ali uma economia de subsistência. O fato é que esta economia de baixíssima produtividade vem se expandindo e aumentando não por um impulso dinâmico existente nesta área, mas em virtude da desarticulação de outra economia.

Esta área do agreste nordestino é caracterizada por uma vegetação do tipo xerófila de baixíssima produtividade (em especial o algodão-mocó) e pela irregularidade das precipitações pluviométricas, ou seja, áreas periodicamente afetadas pelo fenômeno da seca. Em síntese, desenvolveu-se historicamente nesta área do Nordeste “uma região [com um] sistema econômico estruturalmente vulnerável ao meio”. (FURTADO, 1959, p. 23)



O diagnóstico feito por Celso Furtado até então, deixava claro que o problema do Nordeste não consistia simplesmente nas graves secas que atingiam a região, mas na formação histórica da mesma, com problemas históricos ligados ao desenvolvimento de uma economia que se desenvolveu a partir da monocultura/latifúndio e que inevitavelmente empurrou sua população para estas áreas propensas à seca, deixando seu povo à mercê do legado da indigência. Tais problemas históricos alinham com os problemas circunstanciais inerentes da escolha de política de desenvolvimento econômica do país, que tanto beneficia a industrialização no Centro-Sul, seja pela atual política de controle de importações ou pelos subsídios aos investimentos industriais concedidos a esta região, ou pela reafirmação da condição de ser o Nordeste gerador de divisas através da reiteração de sua economia exportadora. Este seria a gênese e o atual aspecto do problema nordestino.

Neste sentido Furtado crítica à ineficiência da política desempenhada pelo BNB por três aspectos principais: 1) o combate aos efeitos das secas vem se pautando principalmente no assistencialismo direto, ou seja, na transferência direta de recursos do governo para manter o consumo das famílias flageladas; ou na criação de empregos com a mesma intenção de manter o poder de compra dessas famílias, contudo, a seca é uma crise de produção de gêneros alimentícios, e de nada resulta uma política de manutenção de poder de compra em um contexto de choque de oferta de produção agrícola, pelo contrário tal política poderia acarretar em pressões inflacionárias; 2) tais medidas de nada contribuem para a diminuição da carga demográfica nessas áreas da região do semiárido, ao contrário, pregam a manutenção deste excedente populacional nesta região, que economicamente não suporta tal contingente extra; e principalmente 3) há uma diferença básica na essência dos gastos do governo no Nordeste e na região Centro-Sul: no Nordeste os gastos do governo tendem a balancear a fuga de capitais no setor privado (devido a uma série de vantagens que os mesmos encontram no Centro-Sul, tais como economias de escala, benefícios por aglomeração, economias externas e etc.) em suma esses gastos assumem caráter assistencial destinado ao consumo das famílias, que se avolumam em tempos de seca, já no Centro-Sul a política de controle de importações juntamente com os subsídios industriais e os mecanismos comerciais internos configuram-se em gastos que financiam investimentos produtivos, que geram empregos e que garantem a manutenção/desenvolvimento da industrialização no Centro-Sul.

Estava exposta nessas críticas a incoerência das políticas adotadas pelo BNB para solucionar os problemas do Nordeste, tampouco também se encontrava de forma explícita a ideia de que a consequência desta dinâmica era cada vez mais o distanciamento entre o Nordeste e o Centro-Sul. Era necessário desenvolver mecanismos que de fato atacassem os verdadeiros problemas nordestinos, pois, segundo Furtado:

A desigualdade econômica, quando alcança certo ponto, se institucionaliza. Tal fato que observamos nas sociedades humanas – a tendência das desigualdades se institucionalizarem e a formar classes –, também podem ocorrer entre as regiões de um mesmo país (...) E quando um fenômeno econômico dessa ordem obtém senção institucional, sua reversão espontânea é praticamente impossível. (FURTADO, 1959, p.14)

Seria criada então em 1959 a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) onde Celso Furtado guiaria suas diretrizes sendo seu Superintendente chefe. A atuação da SUDENE para solucionar os problemas do Nordeste se faz num plano de ação constituído por três pilares básicos: 1) o desenvolvimento da industrialização no Nordeste; 2) fortalecimento da região do semiárido; e 3) deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão. Vale ressaltar que devido à complexidade dos problemas tais ações só resultariam em medidas eficientes se adotadas de maneira conjunta, dado a interdependência dos aspectos deste plano de ação.

A industrialização constitui pilar central para a transformação de uma economia de crescimento a base de exportação para uma economia de crescimento a base de mercado interno. Neste sentido teriam preferência no ordenamento dos investimentos industriais àqueles que possibilitam a ampla criação, direta ou indiretamente, de emprego na região (destacando a indústria têxtil), ou aquelas que contribuem para aumentar a oferta agrícola de alimentos (destacando a indústria da pesca). Por fim, destaca-se também o investimento na indústria siderúrgica, pois a partir da oferta local de ferro e aço há um estímulo à criação de indústrias mecânicas simples aumentando assim a cadeia de criação de empregos. Em síntese, a industrialização do Nordeste aumentaria a produtividade global desta região assim como absorveria o excedente populacional da mesma, criando dinâmica própria de desenvolvimento.

Contudo, é de importância vital que esta indústria do Nordeste tenha condições de concorrência de preços com as indústrias do Centro-Sul, neste sentido Furtado indica algumas vantagens existentes no Nordeste, que legitimam a criação desta indústria: “a) um mercado de dimensões razoáveis para um grande número de produtos manufaturados de uso correntes; b)

uma oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos; c) disponibilidade de certas matérias-primas, com respeito às quais o Nordeste ocupa posição privilegiada dentro do país; e d) uma oferta francamente elástica de mão de obra não especializada a custos mais baixos que nos centros industriais do Centro-Sul” (FURTADO, 2009b).

A outras duas vias de ação estão intimamente ligadas, pois o fortalecimento da região do semiárido consiste na racionalização do cultivo de plantas xerófilas (resistentes às secas) e da cultura da pecuária, mediante frequentes estudos técnicos desenvolvidos pelo GTDN<sup>32</sup>. Essa especialização nas duas atividades citadas atua reduzindo o setor de subsistência, de longe o mais afetado pela seca. Conjuntamente essa população seria deslocada para o interior do Maranhão (terceira via de ação) com dupla função: primeiramente despovoar essa economia de subsistência tão presente no semiárido, e posteriormente de aproveitar as terras mais úmidas dessa região para aumentar a oferta de alimentos, criando mecanismos de estocagem para enfrentar tempos de seca. Somente desta forma este plano de ação mudaria a estrutura produtiva, dando nova dinâmica de desenvolvimento para o Nordeste e também se caracterizaria por ser uma região menos vulnerável aos efeitos periódicos da seca.

Rômulo Almeida apresenta algumas críticas à SUDENE, principalmente a falta de perspectiva integralista da análise de Furtado, para Rômulo a análise cepalina “centro-periferia” era coerente em escala macroeconômica, porém não se poderia considerar o Nordeste desvinculado da visão nacional, este é parte de um todo econômico, com funções que determinam o aspecto integral da economia brasileira. Assim, a abordagem cepalina traduzida para dentro do espaço nacional, como a experiência proposta pela SUDENE, seria errada para Rômulo Almeida, pois:

O Nordeste estava inserido, como está, numa unidade nacional. Não se podia pensar em mercado consumidor nordestino. Um dos erros da SUDENE foi exatamente pensar em substituição de importações em nível regional. (ALMEIDA, 1988, p.164)

Esta divergência teórica, que por muitas vezes se caracterizavam nas políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, seria reiterada com a consolidação da Comissão de

---

<sup>32</sup> Com a grave seca de 1958, o governo de Juscelino Kubitschek assumiria a verdadeira responsabilidade de resolver o problema da região, para isto criou no mesmo ano o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento para o Nordeste) para realizar um novo diagnóstico de seus problemas. Este grupo seria comandado por Celso Furtado, que até então era um economista experiente e muito respeitado no Brasil. Caberia a ele dar rumo às diretrizes da política regional do Brasil para o Nordeste.

Planejamento Econômico (CPE) na Bahia. Novamente as propostas de desenvolvimento regional na visão de Rômulo diferenciava-se das propostas de Furtado, cristalizadas com a implementação da SUDENE.

## 4. Rômulo Almeida e o planejamento na Bahia

### 4.1 O enigma baiano

Com o suicídio de Getúlio Vargas em 1954, a carreira de Rômulo seguiria outros rumos. Por diferenças ideológicas com o governo organizado por Café Filho e seu Ministro da Fazenda Eugênio Gudin<sup>33</sup>, Rômulo se demitiria da Presidência do BNB<sup>34</sup>. Questionado sobre suas opções, Rômulo argumenta:

Deixando a presidência do Banco, eu podia voltar para o governo, para o Governo Federal, podia até ir para a vida privada se quisesse, mas o normal é que eu fizesse carreira política. A vida política sempre foi uma meta final, que aspirava sem pressa. Preferi acumular uma experiência técnica, intelectual e administrativa previamente. Mas, já em 1950, pensava em eleição. Assim, com o suicídio de Getúlio e meu afastamento do BNB, candidatei-me pelo PTB, em que desde 50 era inscrito. (ALMEIDA, 1986a, p. 90)

Sob o lema “Emancipação econômica e progresso social”, Rômulo seria eleito Deputado Federal pela Bahia, para o quadriênio de 1955-59. Entretanto, nem chegaria a exercer as funções do legislativo, pois aceitaria o convite do então eleito Governador da Bahia, Antônio Balbino,<sup>35</sup> para compor a Secretaria da Fazenda do Estado. Balbino via em Rômulo a peça-chave para as transformações econômicas que ele pretendia realizar na Bahia. Logo em seu discurso de posse, Balbino argumentava a necessidade de corrigir:

(...) as deformações para recuperar a plena eficiência da ação pública: a tendência para a improvisação, a descontinuidade fragmentaria das iniciativas, a descoordenação no planejamento e na execução dos programas de governo, a complacência com a imperfeição, com a negligência, com a irresponsabilidade, a corrida para o empreguismo, para as sinecuras, para os favores de pronta obtenção. (DIÁRIO apud CASTRO, 2010, p. 77)

---

<sup>33</sup> Eugênio Gudin (1886/1986) engenheiro pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Fundou a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas no Rio de Janeiro. Segundo Bielschowsky (2000), é considerado, ao lado de Otávio Correia de Bulhões, o precursor do pensamento neoliberal no Brasil.

<sup>34</sup> Café Filho questionando o porquê de sua decisão obtem a seguinte resposta: “Porque exerci a função como pessoa de confiança do Presidente Getúlio Vargas. Sendo assim não me sinto bem em continuar no cargo” Questionado ainda sobre o que pretendia fazer depois de sua renúncia, Rômulo responde de forma enfática “Daqui por diante dedicarei todos os meus esforços a combater politicamente o seu governo”. (ALMEIDA, 1986a, p. 87)

<sup>35</sup> Antônio Balbino (1912/1992) bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi Deputado Estadual pela Bahia nas eleições de 1937 e 1947, Ministro da educação do governo Vargas (1951-54), Governador do Estado da Bahia em 1956-60 e Senador em 1971-76.

Haja vista, ainda em seu discurso, referindo-se que seu plano de governo incluía a tarefa de:

(...) programar o desenvolvimento econômico da Bahia, assistir, coordenar, estimular as forças sadias que se afirmam, na medida extrema das suas possibilidades, promovendo desta forma, o enriquecimento coletivo pela utilização dos recursos disponíveis. (DIÁRIO apud CASTRO, 2010, p. 78)

O que estava por trás de todo este discurso transformador era o próprio contexto de realizações em que a Bahia estava vivenciando. Grandes obras como a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, o início das atividades de exploração de petróleo na Refinaria Landulpho Alves – Mataripe, (RLAM) e a consolidação das atividades do Banco do Nordeste do Brasil representavam a conjuntura favorável para o desenvolvimento do estado. Estaria a Bahia habilitada para romper com seu legado: “o enigma baiano”?<sup>36</sup>

A expressão cunhada por Otávio Mangabeira<sup>37</sup> representava o descontentamento de gerações que presenciaram a estagnação econômica da Bahia, o ostracismo industrial e o atraso econômico desta região em relação aos outros estados da federação. O próprio Rômulo no texto “Traços da história econômica da Bahia no último século e meio”<sup>38</sup> fornece uma interpretação sobre a formação histórica da economia baiana, de forma a evidenciar as causas de seu atraso econômico.

O texto analisa as principais atividades que caracterizavam a economia da Bahia desde o século XIX. Sob uma perspectiva histórica são descritas as atividades de cultivo do açúcar, fumo, algodão, café, cacau e a extração de minerais. Esta dinâmica, contida na produção de gêneros primários para exportação, deixava a economia baiana dependente de valorizações externas e propensa à crises de produção. Com relação à dinâmica interna, a Bahia também era penalizada e seu atraso econômico seria caracterizado principalmente pela lógica comercial, que na verdade era a mesma análise feita por Rômulo sobre os problemas fundamentais do Nordeste como um todo: a lógica do desequilíbrio interno. Fazendo referência:

Assim, a Bahia, produtora que passou a ser de moedas estrangeiras, era indiretamente uma das financiadoras das importações essenciais à industrialização de outras áreas, às quais pagava ainda preços mais caros do que

---

<sup>36</sup> Diversos textos tratam da questão do “enigma baiano”, uma síntese é feita por: CASTRO (2010)

<sup>37</sup> Otávio Mangabeira (1886/1960) engenheiro pela Escola Politécnica. Deputado Federal em 1912, Ministro do Exterior no governo Washington Luís (1926) e Governador do estado da Bahia em 1951-55.

<sup>38</sup> ALMEIDA, Rômulo. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. In: *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano XI, Nº 19, Salvador, Janeiro de 2009

os dos artigos importados, e isso enquanto continuava sujeita às instabilidades dos mercados exteriores para sua produção. Nem as suas vendas ao resto do país nem o orçamento federal tinham o papel de compensar a desvantagem. (ALMEIDA, 2009, p. 98)

Também seria feita referência no texto dos fatores de descapitalização que a Bahia sofre por não fornecer economias externas aos investimentos.

Condições mais favoráveis de aplicações no Sul do país determinaram um fluxo de transferência de lucros auferidos nos anos bons. Carências elementares de transporte e de energia (elementares, porque ainda abaixo dos sofríveis padrões nas melhores zonas do país) terão sido e continuam sendo, as principais razões desta evasão. (ALMEIDA, 2009, p. 99)

Em suma, esta caracterização nos fornece explicações para o atraso histórico do desenvolvimento da indústria na Bahia, ou seja, da consolidação de uma consciência industrial por parte de sua elite dirigente. Em passagem muito esclarecedora:

O desenvolvimento da indústria no Sul não encontrava paralelo na Bahia. As razões principais parece-nos terem sido: ritmo fraco de capitalização, a decadência política da Bahia na República, efeito e novamente causa, as dificuldades de transporte, e a carência de energia, que, para vencê-las, não encontramos recursos na economia colonial baiana, as quais terão sido também causa de outra carência, a quase nula imigração. Todas estas causas estão intimamente relacionadas entre si e ainda com outro fator, que é frequentemente personalizado nas figuras de Pedroso de Albuquerque e pereira Marinho, e de outros ricos comerciantes aos quais, sendo os financiadores, e acumulando capital em sólidos estoques e em seguras operações, acostumados aos azares dos negócios da Bahia, eram os arrematantes de lavradores e industriais nas crises intermitentes, os grandes compradores por '10 réis de mel cuado', nos freqüentes momentos de abertura. Deles recebiam terras, os engenhos e as ações de fábrica. O interesse deles nos empreendimentos era secundário, quando não fosse nulo. Não tinham tirocínio industrial. (...) e com isso, a natural perda de experiência industrial, enquanto a indústria evoluía em outras partes. (ALMEIDA, 2009, p. 96)

Toda essa formação histórica contribuiu para os frequentes questionamentos do tipo “porque é que a Bahia não vai pra frente? porque não se faz nada na Bahia? porque é que as coisas na Bahia não caminham? nada dá certo?” (ALMEIDA, 1986, p. 87) E quando comparado o desenvolvimento da Bahia com o de Pernambuco, é que o “eufemismo explicativo da intelectualidade baiana para o descompasso econômico do estado” (CASTRO, 2010, p. 84), em outras palavras, o enigma baiano toma forma. Nas palavras de Rômulo:

Em parte, há alguns aspectos específicos no enigma baiano, porque a situação de estagnação e até de decadência da Bahia foi mais acentuada do que em

Pernambuco. Porque razão? (...) é que Pernambuco estava mais longe de São Paulo do que a Bahia, então podia desenvolver mais atividades. O transporte era um pouco mais custoso para chegar a Pernambuco do que na Bahia e além disso Pernambuco tinha um centro muito maior do que na Bahia. Em torno de Pernambuco havia estradas e uma série de Estados ali: Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, que estavam em sua área de influência e havia muito mais população próxima de Recife. Portanto, um mercado mais denso. E a Bahia não, a Bahia tinha uma capital excêntrica, não tinha mercado em torno, e estava mais próxima da competição de São Paulo, além da de Pernambuco. (...) Criou-se na Bahia uma psicologia do ‘já teve’, ninguém acreditava na Bahia, falar em Bahia era um ridículo desgraçado. Mas eu acreditava nas possibilidades de se recuperar (ALMEIDA, 1986a, p. 92)

## 4.2 A constituição da CPE

À luz de todas as transformações econômicas em que a Bahia estava passando, e com a disposição de enfrentar o “enigma baiano”, Balbino em um de seus primeiros atos de governo cria, através do Decreto n. 16.261, de 27 de maio de 1955, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), deixando-a sob responsabilidade de seu Secretário da Fazenda: Rômulo Almeida.

A CPE tinha a finalidade de institucionalizar um sistema de planejamento econômico no aparelhamento do Estado da Bahia. Para tanto, provia das funções de estudo, planejamento, organização e controle da economia da baiana, em outras palavras, a função da CPE era racionalizar a estrutura administrativa estadual e construir projetos para o desenvolvimento do estado, tendo como pilar estruturante a concepção original até então de planejamento em um nível regional.

Citando os objetivos expressos no Art. 4º do Decreto que instituiu a criação da CPE, Castro os evidencia:

- a) Estudar e promover as medidas convenientes à estabilidade e desenvolvimento equilibrado do Estado e de áreas econômicas vizinhas, cujos interesses sejam solidários aos da economia baiana, podendo adotar um programa ou plano integrado de desenvolvimento, reunindo medidas de diversas esferas administrativas e de esfera particular [...].
- b) Estudar e propor, a quem competir, empreendimentos específicos que repute de interesse fundamental pelo seu caráter demonstrativo, pioneiro ou pela sua influencia sobre outras atividades para o desenvolvimento geral [...].
- c) Promover a colaboração mais estreita entre a administração estadual e a administração federal, as entidades autônomas e as forças da economia privada, tendo em vista acelerar o processo



de desenvolvimento [...]. d) Promover, diretamente, ou através da ação articulada de órgãos ou entidades colaboradoras a divulgação adequada dos recursos, possibilidades e condições para empreendimentos na Bahia bem como dos seus trabalhos [...]. (CASTRO, 2010, p. 83)

Estaria clara a influência de Rômulo na concepção destes pontos, pois assim como mostramos anteriormente, a visão do desenvolvimento equilibrado que constituía o pensamento econômico de Rômulo era incorporado ao órgão de fomento das políticas de desenvolvimento regional, no caso o anterior o BNB, todavia a CPE não seria diferente. Novamente analisando o campo de atuação e os estudos desenvolvidos pela CPE, percebemos a relação destes com o pensamento econômico de Rômulo, sobretudo no tocante ao planejamento e desenvolvimento regional. Trataremos deste ponto neste capítulo.

Para atingir os objetivos propostos em sua constituição, Rômulo inovou e reuniu para trabalhar na CEP “a primeira equipe multidisciplinar para o planejamento governamental do Brasil” (ALMEIDA, 1986a). Contando com a presença de economistas, engenheiros, cientistas sociais, arquitetos e até sanitaristas, os problemas da economia baiana eram entendidos de forma ampliada, como analisa Castro:

Um fator que merece atenção na arquitetura funcional da CPE foi a incorporação de técnicos especialistas em diversas áreas da dinâmica sócio-econômica, um novo tipo de intelectual – o tecnocrata – que não veicula mais os valores liberais clássicos, mas os valores ligados ao planejamento e à intervenção estatais. Contemplou-se, também, a participação da sociedade e dos seus representantes comunitários, com a finalidade de promover o caráter democrático dessa iniciativa. (CASTRO, 2010, p. 86)

Do ponto de vista de sua organização, a CPE contou com o apoio da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e, principalmente, com o Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), no sentido de fornecer as bases de um planejamento “mais teórico” através de estudos sistemáticos. Estaria dessa forma contemplada uma das estratégias do planejamento econômico: “Assim, os órgãos de planejamento devem ser nitidamente separados dos de execução, conquanto se articulem no nível da deliberação” (ALMEIDA, 2012, p. 22). Questionado sobre este esquema, Rômulo argumenta:

O Instituto [de Economia e Finanças da Bahia] colaborava ainda com a Universidade [Federal da Bahia], fazia alguns trabalhos básicos com a Universidade e com a CPE. O programa era o seguinte: O Instituto fazia os trabalhos de base, recolhia informações básicas, teria o que se chama hoje, um de banco de dados, fazia os indicadores e o índice da economia regional. Chegou a montar isso, chegou a montar os índices de custo de vida, da atividade

econômica da Bahia e a CPE se utilizava disso para fazer o seu trabalho de programas e projeto. (ALMEIDA, 1986a, p. 97)

Aludindo, seria a mesma estratégia de organização do planejamento que Rômulo utilizou no BNB, no caso, se institucionalizaria o planejamento com a criação do ETENE, já na com a CPE, esta função seria atribuída ao IEFB.

Os estudos realizados pela CPE seriam reunidos em três volumes nas “Pastas cor-de-rosa”<sup>39</sup>, recentemente publicados pela Secretaria do Planejamento da Bahia.<sup>40</sup> Tais estudos fornecem uma rica análise dos problemas estruturais da Bahia e indicam os rumos a serem seguidos em prol do desenvolvimento econômico do estado. Por outro lado, representam também, no pensamento econômico de Rômulo, a consolidação do planejamento econômico em nível regional como norteador das estratégias de desenvolvimento regional. Assim como no texto “Planejamento do combate às secas”<sup>41</sup>, que concedeu legitimidade à atuação do BNB, as Pastas cor-de-rosa também podem ser interpretadas de tal forma. Estariam lançados novamente os elementos teóricos do pensamento econômico de Rômulo Almeida ao campo da efetivação, mas agora institucionalizado no governo do estado da Bahia.

Logo nas observações preliminares das Pastas cor-de-rosa, Rômulo tem o cuidado de distinguir sua proposta de planejamento com uma proposta de “planificação rigorosa do desenvolvimento econômico-social”, que aliás, em sua concepção é “impossível numa escala provincial”. Para Rômulo, planejamento é “o processo de racionalização das atividades do estado e do uso de fatores de produção e de desenvolvimento”. Contudo, o planejamento não pode se limitar às estratégias contidas no plano propriamente dito, o mesmo deve ser considerado de forma dinâmica para que possa ser constantemente aperfeiçoado. Neste sentido, o planejamento consiste essencialmente em: “a) pesquisa; b) planejamento e programação, propriamente: fixação das diretrizes e dos alvos; c) controle de resultados; e d) revisão dos alvos” (ALMEIDA, 2012, p. 12) Nota-se que essas definições iniciais sobre as propostas de planejamento são as mesmas encontradas no texto “Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da

---

<sup>39</sup> Título cunhado pelo *Jornal A Tarde*, fazendo menção às folhas cor-de-rosa que foram emprestadas pela Escola de enfermagem da UFBA e foram utilizadas pela CPE, dada a limitação de recursos.

<sup>40</sup> ALMEIDA, Rômulo. Pastas rosas de Rômulo Almeida. Seplan. Salvador, 2012.

<sup>41</sup> Op. cit

economia”<sup>42</sup> de 1950, o que nos indica que de fato as Pastas cor-de-rosa também representam a concepção teórica do planejamento na visão de Rômulo.

Seguindo as etapas da proposta do planejamento econômico, o documento enfatiza os principais problemas que caracterizam o atraso econômico da Bahia. A formação histórica da economia baiana se fez sob aspectos de instabilidade, fundamentalmente representados por “a) grande dependência da agricultura, agravada com a incidência da seca no território baiano; e b) grande dependência do comércio externo” (ALMEIDA, 2012) Paralelamente, esta dinâmica prejudicava a Bahia ao considerar os desequilíbrios inerentes ao comércio interno, novamente encontramos este argumento na análise:

O saldo com o exterior é aplicado em compras no país. Mesmo nos períodos em que a taxa de câmbio era justa ou de paridade (para a compra de letras de exportação), essas compras eram feitas a preços afetados por tarifas aduaneiras e pela escassez de câmbio, com o sobrecusto dos transportes internos. O papel da Bahia, dessa forma e há muitos decênios, tem sido financiar o desenvolvimento do Sul, o multiplicador das exportações opera em benefício do resto do país. (ALMEIDA, 2012, p. 15)

Neste ponto, o argumento entra em consonância com estudos feitos anteriormente sobre os problemas do Nordeste, mas o agravante na Bahia encontra-se no enquadramento de seu principal produto de exportação, o cacau, nas cotas de exportações: “Ainda hoje, a liquidação do cacau para exportação é na base de CR\$ 37,00 enquanto as importações do país regulam pelas categorias 4 e 5. A inflação, certamente, agrava essa situação”. (ALMEIDA, 2012, p. 70) Esse tema é central no texto “Participação da Bahia na vida nacional”<sup>43</sup>, este ofício - assinado pelo Governador Antônio Balbino, mas escrito por Rômulo - dirigido ao Presidente Juscelino revelaria em termos quantitativos os prejuízos que a Bahia sofre com “ingovernável” lógica de comércio interno. Na aurora da Reforma Cambial de 1955, o documento revela:

Durante o ano de 1955, o prolongado anúncio da reforma cambial determinou uma profunda perturbação no mercado do cacau e deve ter concorrido para a queda dos seus preços — como, seguramente, concorreu para a retenção de estoques, para a redução geral do nível de atividades e de emprego, na Bahia (ao menos em termos relativos), e, assim, para anular, rapidamente, os efeitos favoráveis que se deveriam esperar da nossa safra excepcional, em quantidades e preços, de cacau, ocorrida em 1954. (DIÁRIO, 1956, p. 4)

---

<sup>42</sup> Op. cit.

<sup>43</sup> DIÁRIO da Assembleia Legislativa. Estado da Bahia, 15 de Agosto de 1956. Antonio Balbino. *Carta ao Presidente Juscelino Kubitschek*. Conhecida também como Carta de Balbino.

Dado uma espoliação de até 20% da renda nacional produzida na Bahia, devido seu enquadramento nas categorias cambiais dessa reforma, conclui o documento:

A conclusão é clara: a política cambial vigente retira da Bahia as principais, senão as únicas possibilidades de progresso econômico autônomo na atual conjuntura, privando-a, em verdade, do direito de pensar em seu desenvolvimento, inclusive no campo das exportações, para o que, a despeito de tudo, se tem revelado tão capaz, fornecendo, nos últimos decênios, o maior saldo líquido no comércio exterior do Brasil. (DIÁRIO, 1956, p. 5)

Analisando o teor contido nessas reivindicações, Fernando Pedrão afirma:

A carta – de fato, um estudo – enviado pelo Governador Antonio Balbino de Carvalho ao Presidente Juscelino Kubischek, 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. (...)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. (PEDRÃO, 2008, p. 95)

Destarte, não bastaria como solução para este problema, melhorar automaticamente a capacidade de importar da Bahia, visto que o problema se revelaria em outro aspecto, o da capitalização ensejada por este processo. A baixa eficiência marginal do capital na Bahia inviabiliza, por muitas vezes, os investimentos necessários, que por sua vez, migram para outras regiões onde possam se beneficiar da complementaridade proporcionada pelas economias externas. Esses fatores impeditivos são evidenciados no capítulo “Condições gerais do desenvolvimento”:

- a) flutuação dos mercados locais e barreira dos transportes interestaduais para expansão dos mercados;
- b) grande deficiência do capital social (transportes, comunicações, energia, água, etc.), e de outras “economias externas”; c) deficiência dos fatores institucionais (tributação, clima social favorável às iniciativas e ao progresso técnico, ação promocional do Estado, etc). (ALMEIDA, 2012, p. 15)

Neste prisma é que se justifica e se reitera a atuação insubstituível do estado no processo de desenvolvimento econômico, para além de uma ação tradicional de fomento, de

acordo com o documento, o estado deve ir além, no tocante ao planejamento; coordenação dos investimentos municipais e particulares em pontos estratégicos; orientar para convergência dos investimentos do Governo Federal em um plano comum; e supra com atuação direta, em período pioneiro, os empreendimentos de baixa rentabilidade onde a iniciativa privada faz-se inexistente.

Citando no texto:

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. (ALMEIDA, 2012, p. 18)

Notoriamente, no que diz respeito às funções do estado relacionadas aos programas sociais e assistencialismo, presentes no campo de atuação definido pelo BNB, o texto mostra uma revisão destes pontos. Incorporando a crítica de Celso Furtado feita aos gastos com assistencialismo direto realizado pelo BNB no Nordeste, em contraposição, aos gastos em atividades produtivas no Centro-Sul e a dinâmica que estas posições ensejam, 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. O socialismo, no estágio do nosso desenvolvimento, é proporcional, pois o distributivismo assistencial tem eficiência reduzida, face ao pouco que distribui, e assim se torna privilégio de alguns; como também é contraproducente, diante da necessidade social imperiosa de capitais (privados ou públicos) para atender às carências – gritantes de serviços e produtos de primeira necessidade, ao mesmo tempo que de maiores oportunidades de emprego produtivo para a população crescente e sub-empregada, quando não desempregada, e em processo de êxodo para o Sul. (ALMEIDA, 2012, p. 17)

Feitas essas constatações preliminares, seriam incorporados nas Pastas cor-de-rosa diversos estudos realizados pela comissão multidisciplinar da CPE, elencando os principais pontos de atuação do estado com a criação de projetos que dessem conta de superar os problemas mencionados, e desta forma, alavancassem o desenvolvimento econômico. Esses estudos foram subdivididos nos capítulos: Transporte e Comunicação; Energia; Agricultura e Abastecimento; Indústrias; Financiamento do programa; Panorama administrativo do Estado da Bahia; e Recursos Naturais, pesquisas e pessoal técnico. Embora todos esses capítulos fossem coordenados e possuíssem certa contribuição de Rômulo, os pontos relativos à agricultura e à indústria, nos

revelam aspectos importante de seu pensamento econômico. Uma análise mais apurada se faz necessária.

Traduzindo em números a importância da agricultura para economia baiana, o capítulo “Agricultura e abastecimento” revela que, em 1940, esta atividade contribuiu com 41% da renda territorial da Bahia e empregou 73% de toda população ativa, contudo apenas 9,8% da área do estado era aproveitado para tal finalidade. Este horizonte revela a possibilidade de expansão agrícola na Bahia. Entretanto, desde que sejam garantidos aos agricultores mercados ampliados e rentabilidade nessa ampliação. Outros fatores também tornam-se fundamentais como a solução das deficiências de transporte, armazenamento, crédito e segurança de preços mínimos, e assistência técnica. (ALMEIDA, 2012)

Portanto, de forma a superar as dificuldades de expansão agrícola indicadas e trazer para a margem de cultivo econômico áreas subutilizadas, é necessária a criação de um programa de fomento agrícola. Os investimentos do estado para este programa de fomento agrícola devem ser orientados para:

a) redução das flutuações na produção agrícola ou de suas consequências sobre o abastecimento e o comércio, pois que aí já existe o mercado; b) atender às necessidades efetivas do abastecimento, com certa margem de subsídio (auxílio) dos poderes públicos; c) substituir importações e atender à elevação da demanda, em função da elevação da renda, da redução dos preços e do crescimento da população; d) atender às possibilidades reais de expansão das exportações para o exterior – contribuição sobretudo para o programa nacional; e) atender à demanda das indústrias que se criarem. (ALMEIDA, 2012, p. 78)

De forma complementar a esse programa de fomento agrícola, e a partir das condições favoráveis que o mesmo proporcionará, o desenvolvimento industrial torna-se fundamental para a Bahia. Beneficiando da variedade de recursos naturais além de mão-de-obra considerável existentes na Bahia, o desenvolvimento da indústria contribui para:

a) o melhor aproveitamento da capacidade atual de importar; b) idem da capacidade potencial de utilizar as divisas produzidas pelas exportações baianas, assim, corrigindo o desgaste no intercâmbio; c) contribui para reduzir a instabilidade da economia baiana: I. reduzindo a quota da agricultura (condições variáveis de tempo) na renda social da Bahia; II. oferecendo base para o desenvolvimento da agricultura não dependente dos mercados exteriores (matérias primas e abastecimento para as populações industriais urbanas); d) contribui para a maior regularidade e aproveitamento dos transportes e, em geral, dos capitais invertidos na economia baiana; e) determina a fixação de recursos técnicos na Bahia, o que se reflete nos padrões da agricultura, serviços e governo; f) contribui para ou determina, direta ou indiretamente, a preparação

da mão-de-obra e o levantamento do padrão de ensino. (ALMEIDA, 2012, p. 144)

Para tanto, caberia ao estado o papel de liderança na coordenação dos recursos, na criação de um ambiente propício para o surto industrial. Em suma, a ação do estado deveria se orientar para os seguintes pontos:

a) sistema de colaboração ao esforço local para suprimento de condições ao fomento industrial; transporte, comunicações, energia, água, habitação, educação técnica, etc. (além de planejamento geral para eficiência na administração e nos investimentos); b) pesquisas e informações econômicas e tecnológicas; c) condições fiscais e legais favoráveis e ambiente receptivo na administração pública; d) facilidades para preparação de pessoal; e) ajuda na projeção, assumindo parte do risco do empreendedor na falta de proveito dos estudos iniciais, que são caros, sobretudo feitos isoladamente [aprofundamento das pesquisas e informações (b)]; f) preferência para as compras; g) ajuda ao financiamento através das suas instituições financeiras, sobretudo o Banco do Estado, por meio de empréstimos normais e do uso do aval para permitir financiamentos diretos (essa assistência, além das condições bancárias, terá relação com o maior ou menor interesse econômico da indústria para a Bahia). (ALMEIDA, 2012, p. 145)

Aproveitando dos estudos expostos, seria criado pela CPE, em 1956, o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial. Considerado como projeto de maior relevância, o FUNDAGRO realizaria programas de investimentos visando a organização da economia agrícola e seu abastecimento, podendo promover até por conta própria empreendimentos estratégicos onde a iniciativa privada fosse incipiente. A partir do FUNDAGRO programaram-se vários projetos na Bahia resultando na criação de diversas empresas, tais como CASEMBA no ramo de sementes, ECOSAMA no ramo da conservação do solo e mecanização e a FRIUSA no ramo de frigorífico. Comentando este modelo de gestão, Rômulo enfatiza:

O FUNDAGRO era uma *holding*, e como tal não administrava diretamente nada. Apenas formulava os projetos, constituía as empresas, dava o apoio técnico, fazia as auditagens e exercia o controle de gestão. Era uma organização para crescer e consolidar-se. (SOUZA & ASSIS, 2006, P. 244)

Na definição de Castro:

O FUNDAGRO marcou uma linha divisória na política de organização da economia agrícola e do abastecimento. A ideia de criar um grupo de empresas que atuassem como uma organização de promoção e participação dentro de um horizonte abrangente, que ia além das restritas fases de plantação e cultivo teve, na primeira fase desse programa, caráter prioritário. (CASTRO, 2010, p. 90)

Nos termos deste trabalho, o FUNDAGRO, é entendido como a efetivação da concepção de desenvolvimento regional no pensamento econômico de Rômulo Almeida. Estruturado sob as diretrizes de um planejamento regional amplo, o FUNDAGRO responderia aos objetivos de racionalização da produção agrícola integrado à lógica de desenvolvimento nacional. Em outras palavras, assim como na análise feita sobre o campo de atuação do BNB e o papel relativo à indústria <sup>44</sup>, não se propunha desenvolver na Bahia indústrias concorrentes com as do Sul, mas sim melhorar o aproveitamento da capacidade de importar, para que planos que racionalizem a produção agrícola, como o FUNDAGRO, possam ser factíveis. Esta seria a política industrial para a Bahia, de acordo com as concepções de Rômulo. Uma política industrial que entende a industrialização como processo intersetorial de aproveitamento de vantagens locais.

O sentido geral de um programa econômico para a Bahia é alcançar uma elevação da renda real per capita e sua manutenção da forma mais estável e compatível com a natureza dos recursos e os interesses da economia nacional. (ALMEIDA, 2012, p. 14)

---

<sup>44</sup> Ver capítulo 3 deste trabalho.



## 5. Rômulo Almeida e a Indústria Petroquímica

### 5.1 O período das missões internacionais

Com o final do governo Balbino, em 1960, Rômulo lança sua candidatura a Vice Governador da Bahia, pelo PTB. A chapa contaria com a candidatura de Juracy Magalhães<sup>45</sup> para Governador, e os acordos políticos garantiam o seguinte horizonte para Rômulo:

(1) que haveria recomendação para que as bases votassem efetivamente em mim, condição elementar óbvia. (2) eu manteria minha candidatura a Deputado Federal, mas como esta seria sacrificada pela dificuldade de fazer campanha dupla, pela recusa do eleitor de votar duas vezes e pela imagem de vitória da chapa Juracy-Rômulo, Juracy me asseguraria, dos seus fieis colégios, 3.000 votos para garantia de minha eleição para a câmara. Juracinho, entusiasta de minha participação na chapa, ficou encarregado pelo pai de tomar as providências; afinal (3) ganhando ou não ganhando para Vice, caberia a mim, como representante do PTB autêntico, liderar o setor econômico no governo Juracy, compreendendo CPE, Fundagro e Banco de Fomento. (ALMEIDA, s.d apud CASTRO, 2010, p. 101)

Com o resultado desfavorável para Rômulo nas eleições, tanto para Vice Governador quanto para Deputado Federal, e com a vitória de Juracy, Rômulo seria convidado para ser Secretário sem pasta de assuntos econômicos.

Desse período, final do governo Balbino com o governo Juracy, Rômulo lança o Plano de Desenvolvimento Econômico na Bahia (PLANDEB). O PLANDEB aproveitou-se de vários estudos que a CPE desenvolveu, e tinha como principal objetivo o planejamento de investimentos do Estado em setores estratégicos, de forma a manter o emprego e mercado para a Bahia. Contudo, para além da programação estritamente econômica, o PLANDEB também contemplava setores como saúde e educação. Em resumo o PLANDEB deveria compreender:

realização de programas básicos de transporte e comunicações, suprimento de recursos variados de energia, facilidades urbanas fundamentais, principalmente água, localização industrial e habitação, de reserva de água para a agricultura e sua melhor utilização; 2. um sistema integrado de organização da economia

---

<sup>45</sup> Juracy Magalhães (1905/2001) efetivado General em 1957, Governador do estado da Bahia (1931-37) e (1959-63)

agrícola e do abastecimento alimentar e de expansão programada dos serviços de pesquisas, demonstração e extensão na agricultura; 3. ampliação da fronteira agrícola, através de colonização das terras úmidas ou de fácil irrigação, mal aproveitadas, propiciando colocação aos excedentes nordestinos, bem como a possibilidade em empreendimentos agrícolas padrão com a localização de colonos estrangeiros; 4. desenvolvimento, pela Petrobras, de um programa de utilização das possibilidades industriais e dos estímulos econômicos resultantes da produção do petróleo; 5. prioridade para a localização de uma usina siderúrgica média na Bahia, dentro do programa siderúrgico nacional, bem como facilidades especiais para a fixação de indústrias metalúrgicas diversas, mecânicas, de materiais de construção, embalagens, etc., indicadas na Bahia pela localização de matérias-primas e outros fatores, e que propiciem a criação de facilidades para outras indústrias; 6. um programa de educação, compreendendo o suprimento das carências na educação de base para a população em idade escolar e conforme imperativo constitucional, e a ampliação das oportunidades de treinamento e aperfeiçoamento nas técnicas reclamadas imediatamente no atual estágio processo de desenvolvimento; 7. um programa de assistência sanitária também ajustado às necessidades presentes do processo de desenvolvimento; 8. um programa de levantamento sistemático de recursos naturais e de pesquisas das possibilidades do seu aproveitamento econômico. (BAHIA – CPE, 1970, apud SPÍNOLA, 2009, p.21)

Do ponto de vista da efetividade, o PLANDEB contribuiu muito pouco, primeiro porque de certa forma o planejamento da região seguia as normas da, já consolidada SUDENE, embora nas diretrizes do PLANDEB houvesse a menção de sua complementaridade aos planos da Operação Nordeste; segundo porque Rômulo estava sem forças políticas no governo udenista de Juracy, que tinha como titular dos assuntos econômicos na Secretaria da Fazenda o velho opositor Aliomar Baleeiro.<sup>46</sup> Tamanha oposição faz com que Rômulo renunciasse e deixasse o governo da Bahia.

A partir desse episódio, a carreira política de Rômulo tomaria outros rumos com a convocação, feita pelo Presidente Jânio Quadros, para a representação do Brasil na Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). Por um lado, o afastamento de Rômulo dos assuntos econômicos, seja no nível regional ou nacional, representa o desprestígio político que ele estava vivenciando, por outro lado dá início a uma carreira internacional.

A luta pela integração econômica da América-latina na ALALC com a proposta de criação de uma zona livre de comércio nesta área, a defesa de uma proposta de planejamento regional em complementaridade com esta integração, concederam a Rômulo um destaque,

---

<sup>46</sup> Aliomar Baleeiro (1905/1978) bacharel em direito e jornalista. Deputado Estadual (1934-37) e Secretário da Fazenda no governo de Juracy na Bahia (1959-63)

elevando-o para a representação do Brasil no “Comitê dos nove sábios” da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste período, Rômulo escreve diversos textos sobre esta temática, como “Estado atual da integração latino-americana” e “Reflexiones sobre la integración latinoamericana”.<sup>47</sup>

## 5.2 A Petroquímica

Depois de alguns anos em missões internacionais, Rômulo voltaria ao Brasil em 1966, e contribui na elaboração do Plano Diretor do CIA (Centro Industrial de Aratu). O fato era que o novo contexto da região nordestina exigia certa reinserção na problemática regional, pois existiam pontos de estrangulamentos como falta de infra-estrutura energética e de transporte que impediam o desenvolvimento da indústria neste local, essa observação fez com que Rômulo escrevesse um capítulo sobre seu embasamento econômico para este Plano Diretor.

Pode-se dizer que sua carreira como tecnocrata e homem público se encerrou com a ditadura militar. Nesse momento organizou na Bahia a Clan S.A. Consultoria e Planejamento. A empresa teve participação em empreendimentos importantes no estado como no Pólo Petroquímico de Camaçari. A atuação de Rômulo Almeida na consultoria expressa a sua preocupação com desenvolvimento regional e com projetos que aproveitassem os recursos naturais da região em torno de um projeto de criação e fortalecimento de um mercado interno regional no Nordeste que pudesse alavancar o desenvolvimento da região.

Mais do que a contribuição específica dada para a elaboração do Plano Diretor do CIA, o que interessa para nós é que naquele momento a idéia de desenvolvimento regional para Rômulo de Almeida ganha novas concepções. Vale lembrar que o próprio contexto do desenvolvimento econômico do Brasil havia mudado. Não se tratava mais da constituição da indústria, do frutífero período do governo Vargas, mas sim da expansão do parque industrial, com a consolidação das indústrias pesadas. Contextualizando:

O II PND projetava o crescimento industrial, com base em perfil industrial que atribuía aos setores de insumo básicos e de bens de capital o comando da nova

---

<sup>47</sup> FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. “Rômulo, desenvolvimento regional e industrialização”. Salvador, 2013.

dinâmica econômica. Por esta razão, os grandes complexos regionais, nacionalmente integrados, assumiam papel destacado. (TAVARES, 1989, p. 296)

Sua nova visão estaria sintetizada no livro “Nordeste desenvolvimento social e industrialização”<sup>48</sup>, publicado em 1985 com a colaboração do CNPq: trata-se de quinze artigos que vão mostrar o novo papel da industrialização para o desenvolvimento econômico-social no Nordeste. Esse movimento de auto crítica é sintetizado por Pedrão:

Os diversos processos na política e na economia que condicionaram a superação do subdesenvolvimento e a identificação de alternativas de desenvolvimento no início da década de 1970, levaram a uma atitude crítica por parte de muitos intelectuais latino-americanos, com destaque para as seguintes iniciativas: a de Raul Prebisch de substituir a teoria centro-periferia por outra que refletisse melhor a realidade latino-americana; o trabalho teórico de Celso Furtado, com sua tentativa de reconstruir as bases da Economia Política sobre a teoria do excedente. Com sua objetividade e a experiência acumulada no sistema interamericano, Rômulo Almeida também foi parte dessa tendência, apresentando propostas inovadoras, que refletiam uma visão crítica do planejamento regional. (PEDRAO, 2013, p. 69)

O ponto de inflexão no pensamento econômico consiste em superar o “mito do desenvolvimento equilibrado”, pois agora para o novo entendimento do autor o processo de industrialização, nas condições conjunturais em que se desenvolve no âmbito nacional, caminha inexoravelmente para um desenvolvimento desequilibrado. Em suas palavras:

Não se parte do mito do desenvolvimento equilibrado. As limitações quanto à antecipação perfeita dos mercados para todos os produtos e para todos os insumos (sobretudo nos sistemas de mercado e iniciativa livre), a impossibilidade de controle do comércio exterior (ao menos de mecanismos compensativos) e até mesmo da política econômica e da conjuntura no Sul do país, a impossibilidade de flexibilizar e substituir os fatores e, afinal, as implacáveis indivisibilidades, tornam o processo de desenvolvimento forçosamente desequilibrado. (ALMEIDA, 1985, p. 26)

Em outras palavras, estava sendo superada toda visão de desenvolvimento regional que legitimavam os órgãos de fomento em que Rômulo esteve à frente. A concepção de que o processo de desenvolvimento econômico tende a concentrar suas atividades dinâmicas em certas regiões, fazendo com que as outras regiões tornem subsidiárias neste processo. É o que demonstra a passagem:

O processo do desenvolvimento, sem dúvida, requer centralização, acumulação espacial de investimentos, massa crítica. Tal centralização tem um limite, como

---

<sup>48</sup> Op. cit

alternativa mais eficiente para o desenvolvimento nacional, além do qual continuará acontecendo a acumulação, por causação circular, não por produtividade intrínseca, resultando em um desequilíbrio de tal ordem que o aparente desenvolvimento (crescimento global ou na média estatística) passa a gerar mais problemas ao invés de selecionar os já existentes. (ALMEIDA, 1985, p. 40-41)

Este processo de concentração econômica clamava, na concepção de Rômulo, para a descentralização dessas atividades, descentralizar as indústrias dinâmicas do Sul em favor do desenvolvimento regional no Nordeste, e é neste sentido que a industrialização recebe tratamento protagonista no pensamento econômico de Rômulo. Sobre essa concepção:

Descentralizar deliberadamente, é o processo de correção. Mas, como descentralizar? Descentralizar concentradamente, ou seja, concentrar esforços, sucessivamente, em um centro ou em um conjunto limitado de centros, ou pólos (o número dependendo das condições geográficas, da dotação local de recursos naturais e humanos e dos limites dos recursos naturais). O essencial é que cada pólo empreendido possa alcançar sua maturidade em um tempo menor de que se houvesse dispersão dos recursos. A partir do amadurecimento de um pólo ou de um conjunto, passar a outros, sucessivamente. (ALMEIDA, 1985, p. 40)

Ou ainda mais explícito no texto “Planejamento regional”<sup>49</sup>:

Sabemos que o processo de desenvolvimento requer centralização, acumulação espacial de investimentos, massa crítica. E, por definição, uma sociedade subdesenvolvida está longe de ter possibilidades de muitos projetos regionais simultâneos nessas condições. Daí, a seletividade e sucessividade no desenvolvimento regional como um requisito de eficácia. O processo modelo assim poderia se definir como de desconcentração concentrada. (ALMEIDA, 2001, p. 10)

Esta revisão de estratégia na concepção da desconcentração concentrada, era uma própria revisão por experiência dos insucessos das políticas industrialistas pensadas por Rômulo e empregadas no Nordeste, pois não se pensava uma indústria no Nordeste que pudesse concorrer com as do Sul, os projetos industriais eram sempre complementares as indústrias dinâmicas do Sul, o que inexoravelmente levava à incapacidade de superação do atraso nordestino através dessas atividades. Pensar em indústrias no Nordeste em concorrência com as do Sul soava como uma crítica às políticas de incentivos fiscais realizadas pela SUDENE, como expressa a passagem:

---

<sup>49</sup> Almeida, Rômulo. “Planejamento Regional”, In: *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano III, Nº 4, Salvador, Julho de 2001

A propósito, é uma perfeita imprecisão, apesar de consagrada pelo uso ou pelo habitual abuso semântico nacional, a equiparação do regime de industrialização no Nordeste ao de substituição de importações. Este é caracterizado pela reserva espacial de mercado, o que conduz à industrialização não-seletiva e à proteção aduaneira sem sistema, ou seja, em níveis mais disparados, conforme a necessidade de proteção de cada indústria, além das restrições quantitativas de importação. Ora, no regime nordestino não há qualquer proteção aduaneira, nem mesmo possibilidades de ‘tarifas’ tecnológicas, sanitárias e outras quase-tarifas institucionais. O contrário se dá com a industrialização nordestina: ela se faz numa base necessariamente competitiva com as áreas industriais já desenvolvidas. Ela é auto-seletiva. Sem falar na capacidade de abusar do poder econômico (através de dumping e de sanções comerciais, que tem as indústrias maiores já estabelecidas no Centro-Sul), as novas manufaturas nordestinas tem que ser capazes de competir com os custos e as marcas tradicionais da indústria do Centro-Sul. (ALMEIDA, 1985, p. 65)

Aproveitando neste momento de estudos realizados nos tempos da CPE, a CLAN de Rômulo Almeida, irá evidenciar o potencial nordestino, sobretudo da Bahia, para a instalação da indústria petroquímica, bem como realizar os estudos de planejamento para sua consolidação. Essas evidências encontram-se no artigo “Petroquímica na economia nacional e seu papel numa política regional”.<sup>50</sup>

É neste texto que Rômulo irá mostrar as vantagens que a petroquímica encontraria na Bahia, tais como, a produção de óleo e gás natural, o baixo custo da eletricidade em relação ao Centro-Sul com o fornecimento da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, a política de isenção fiscal já empregada na região, a consolidação do Centro Industrial de Aratu, e as vantagens geográficas quanto a sua posição para uma eventual exportação da produção. (ALMEIDA, 1985)

Por outro lado, a indústria petroquímica era dotada de características que se encaixava na proposta de desconcentração concentrada na visão de Rômulo. Fazendo referência:

Se a estrutura da demanda de produtos químicos depende da diversificação industrial, a recíproca também é verdadeira: o desenvolvimento da indústria química promove uma industrialização diversificada, se há potencial para esta; e, se já existe uma industrialização diversificada em condições baixas de eficiência, o efeito é elevar a produtividade do sistema. Em outras palavras, por induzir a uma maior diversificação industrial e por melhorar a produtividade da indústria existente, a indústria petroquímica pode ter um papel estratégico no desenvolvimento econômico. (ALMEIDA, 1985, p. 81)

Portanto, através dessas características, que concediam à indústria petroquímica efeitos encadeadores para frente e para trás, tornar-se-ia força motriz do desenvolvimento regional na

concepção de Rômulo Almeida. Neste momento, estariam sendo superadas também as influências teóricas admitidas na visão de Rômulo que se consolidou com a criação do BNB e da CPE. Agora em sua análise estariam sendo admitidas os embasamentos teóricos dos conceitos de Perroux em que:

O fato decisivo é que, em toda e qualquer estrutura dum economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismo de crescimento. Quando estas forças provocam um aumento do volume de vendas dum indústria-chave, provocam também a forte expansão e crescimento dum conjunto mais amplo. (PERROUX, 1967, p.173)

Pensava-se numa indústria que produzisse bens intermediários de uso geral nas atividades secundárias, primárias e terciárias, para que assim pudesse ter um papel indutor de desenvolvimento no conjunto de todas essas atividades. Seria a base de um desenvolvimento polarizado. Citando as próprias palavras do autor:

O sucessivo aparelhamento de pólos de desenvolvimento, não no sentido apenas de indústrias ou complexos industriais isolados, mas de áreas de alta densidade urbano-rurais, na base normalmente de grandes complexos ou conglomerados industriais, com capacidade polarizadora, irradiadora, metropolitana. (ALMEIDA, 1985, p. 41)

Por todo este exposto até aqui, a CLAN cuidaria do planejamento do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) na Bahia, que para nossa leitura é a efetivação das concepções de desenvolvimento regional do pensamento econômico de Rômulo Almeida.

A estrutura do COPEC seria a seguinte:

O projeto do Pólo Petroquímico veio trazer uma mudança revolucionária no padrão empresarial do Nordeste. A primeira razão está na dimensão e na complexidade tecnológica, caracterizando a firma ou a indústria motriz, conforme o conceito perrouxviano. Mais importante a acentuar são dois outros aspectos, no particular: o *modelo tripartito*, com a presença do Governo Federal como iniciador, assumindo o comando de um processo integrado e riscos pioneiros; a própria operação, em condições inéditas inclusive no Brasil, de um grande processo produtivo *grass root* (ALMEIDA, 1985, p. 108)

Vale lembrar que esta proposta estava em consonância com a política de desenvolvimento econômica nacional do período militar, como ilustra Magalhães:

A ideologia do Brasil 'Grande Potência' presente no II PND - além de outras razões levou à inserção no Plano de princípios visando uma maior integração dos diversos espaços regionais. Assim, a estratégia de crescimento, no nível espacial I seguiu dois rumos: de um lado, a expansão e a consolidação

---

<sup>50</sup> Op. cit.

.industrial segundo o modelo dos pólos e complexos industriais, cuja idéia, como vimos ganha força no Brasil na segunda metade dos anos 60; de outro lado, a transformação da agropecuária nordestina nos moldes da modernização conservadora, através dos chamados 'projetos especiais'. (TAVARES, 1989, p. 296)

Por fim, os encadeamentos desejados por Rômulo de Almeida não alcançaram a proporção desejada, ele reconheceu também que os investimentos foram carentes de multiplicadores de renda e de emprego, fazendo com que o projeto inicial não surtisse os efeitos tão desejáveis. Mas o que temos que considerar foi a grande influência prática e teórica de Rômulo Almeida no debate, tão carente na época e até mesmo em nossa atualidade, sobre o desenvolvimento regional.



## **6. Considerações finais**

Rômulo Almeida pode ser considerado um dos maiores personagens do Nordeste, seja pela dedicação de uma vida a serviço do Brasil (como título do livro organizado por Souza e Assis), mas, sobretudo ao Nordeste. Entretanto, na academia se o pensamento econômico brasileiro já é marginalizado, o estudo do pensamento econômico de Rômulo Almeida é mais ainda. Mas esse “descaso” não se encontra somente nos meios acadêmicos, Rômulo é um grande esquecido por todos nós brasileiros, que por muitas vezes ligamos todas as realizações do período no Nordeste, até mesmo quando elas não são, a Celso Furtado.

Recentemente, uma série de publicações vem contrariando esta tendência, com reedições e publicação de livros e textos sobre Rômulo Almeida, muito por conta da proximidade de seu centenário. O presente trabalho tenta agregar, e por muitas vezes “descobrir”, do ponto de vista do pensamento econômico, a verdadeira contribuição deste economista.

A seguir apresentamos uma tabela que sintetiza alguns pontos empreendidos ao longo do texto, e que expressam de forma esquemática a ligação da concepção teórica, tanto dos conceitos de planejamento econômico e, principalmente, do desenvolvimento regional de Rômulo com sua efetividade, ou seja, a realização das políticas de fomento econômico no Nordeste.

Neste sentido, tem papel destacado nesta tabela o papel da indústria para a concepção de Rômulo, por considerar que este ponto revela aspectos de ligação com suas influências teóricas, tão importantes para a definição da concepção do desenvolvimento regional contidas na efetivação das políticas de fomento regional.

Tabela 1 – Síntese da estrutura organizacional do planejamento econômico na concepção de Rômulo Almeida.

<b>Órgão/instituição que Rômulo esteve à frente para o fomento das políticas regionais.</b>	<b>1ª etapa do planejamento econômico: diagnóstico e estudos prévios.</b>	<b>2ª etapa do planejamento econômico: as realizações.</b>	<b>3ª etapa do planejamento econômico: controle dos objetivos e revisão dos resultados.</b>	<b>Concepção sobre o papel da indústria no desenvolvimento regional.</b>
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Estudo: “Programação do combate à Seca” (BNB, 1985)	Operações de crédito para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura	A cargo do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE)	Indústrias artesanais e domésticas
Comissão de Planejamento Econômico (CPE)	Estudos das “Pastas cor-de-rosa” (ALMEIDA, 2012)	Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO)	A cargo do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB)	Agroindústrias
CLAN S.A Consultoria e Planejamento	Estudos do livro “Nordeste desenvolvimento social e industrialização” (ALMEIDA, 1985)	Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC)	A cargo da própria CLAN S.A	Indústria motriz

Percebe-se que todas as instituições guiadas pelas concepções *almeidianas* seguem uma mesma estrutura organizacional do planejamento econômico, definidas no texto clássico, de 1950, “Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia”. Por outro lado, lançamos também a interpretação que compreende teoria (pensamento econômico de Rômulo Almeida) e prática (efetivação das políticas regionais dos órgãos em que Rômulo esteve no comando) como elementos que se completam, que se justificam. A abertura do enfoque analítico, empreendido neste trabalho, contribui para o avanço dos estudos sobre Rômulo Almeida.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Aristeu Barreto de. (org.) **Rômulo Almeida o Construtor de Sonhos**. Salvador: CORECON, 1995.

ALMEIDA, Rômulo. **O Acre na economia amazônica**. Observador Econômico e Financeiro. Rio de Janeiro, n. 69, out. 1941

\_\_\_\_\_. **A Amazônia e os acordos**. Observador Econômico e Financeiro. Rio de Janeiro, n. 86 mar. 1943a

\_\_\_\_\_. **A borracha e a Amazônia**. Observador Econômico e Financeiro. Rio de Janeiro, n. 88 out. 1943b

\_\_\_\_\_. **O Sudoeste amazônico**. Observador Econômico e Financeiro. Rio de Janeiro, n. 89, jun. 1943c

\_\_\_\_\_. **Bancos de inversões**. Observador Econômico e Financeiro, Rio de Janeiro, n. 95, dez. 1943d

\_\_\_\_\_. **Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia**. In Estudos Econômicos, ano I, n.2. CNI. Rio de Janeiro: 1950.

\_\_\_\_\_. **Industrialização e base agrária**. In: Introdução aos Problemas do Brasil, Rio de Janeiro: ISEB, 1956.

\_\_\_\_\_. **Programação Educacional Num Pais em Processo Inicial de Desenvolvimento**. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - Nº 105 - Jan/mar 1967.

\_\_\_\_\_. **Rômulo Barreto de Almeida (depoimento; 1982)**. Rio de Janeiro, GDOC/Projeto memória – BNDES, 1982.

\_\_\_\_\_. **Nordeste desenvolvimento social e industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Rômulo: voltado para o futuro**, Fortaleza: BNB, 1986a.

\_\_\_\_\_. **Política econômica do segundo governos Vargas** In: Szmrecsányi, T. & Granziera, R. "Getúlio Vargas e a Economia Contemporânea", Campinas: Unicamp, 1986b.

\_\_\_\_\_. **Rômulo Almeida (depoimento; 1988)**. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - SERCOM/Petrobrás, 1988.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Regional**. In: RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Ano III, Nº 4, Salvador, Julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Traços da História Econômica da Bahia no ultimo século e meio** In: RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Ano XI, Nº 19, Salvador, Janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Pastas rosas de Rômulo Almeida**. Seplan. Salvador, 2012.

\_\_\_\_\_. **Uma Historinha Eleitoral** [(Bilhete de Panamá (II)] s/d.

BACELAR, Tânia. **A questão regional e a questão Nordestina**. In: Tavares, M. C. "Celso Furtado e o Brasil", São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; KOURY, Ana Paula. **Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de reinterpretação**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1075-1113, dez. 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Z. **Qual era o Projeto Econômico Varguista?** In: Estudos Econômico, v.41, n.2, 2011.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **O Nordeste no Segundo Governo Vargas**. Fortaleza: BNB, 1985.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CASTRO, Marcial Humberto S. **Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955 – 1961)**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA. Salvador: 2010.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**, 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

DIÁRIO da Assembleia Legislativa. Estado da Bahia, 10 de Abril de 1955, n. 510. **Sessão Solene de instalação dos Trabalhos Legislativos e posse do Exmo. Governador Antonio Balbino de Carvalho Filho**. Em 7 de abril de 1955;

DIÁRIO da Assembleia Legislativa. Estado da Bahia, 15 de Agosto de 1956. Antonio Balbino. **Participação da Bahia na vida nacional**.

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. In: Nova econ. vol.19 no.2 Belo Horizonte May/Sept. 2009.

DRAIBE, Sonia **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FERNANDES, Arissane D. **Ignácio Rangel: história, política e tecnocracia no Brasil (1930-1960)**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, 2011.

FONSECA, Pedro Dutra da. **Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira** In: Tempo. Rio de Janeiro, UFF, 2009.

\_\_\_\_\_. **O mito do populismo econômico de Vargas**. In: *Revista de Economia Política* 31 (1), 2011.

FURTADO, André Tosi. **Rômulo Almeida (1914-88) e suas contribuições para o pensamento econômico regional brasileiro**. In: Szmrecsányi, Tamás & Coelho, Francisco da Silva (Orgs.). “Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo”, São Paulo: Atlas, 2007.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Ministério da Educação e Cultura, 1959.

\_\_\_\_\_. **Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 4, 1984.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2009a.

\_\_\_\_\_. **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009b.

LOUREIRO, Maria Rita. **Economistas no Governo**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo/Petrópolis: Vozes, 1985.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia: tratado introdutório**. 2 Volumes, tradução revista de Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch, São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MICELI, Sergio (org). **História das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1995.

PEDRÃO, Fernando. **Rômulo Almeida: pensar m(e viver) o futuro**. REBAP. Revista Brasileira de Administração Política, v. 1, p. 95-102, 2008.

\_\_\_\_\_. **Rômulo Almeida, o homem e sua época**. In FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. “Rômulo, desenvolvimento regional e industrialização”. Salvador, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. **A metamorfose da arribaçã : fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste** . In Novos Estudos CEBRAP, São Paulo n.27, 1990.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

SANTOS, Renata Belzunces dos. **A assessoria econômica da Presidência da República: contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954)**. Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp, Campinas, 2006.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. **Rômulo Almeida e o Sonho do Planejamento Regional**. In: RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Ano III, N° 4, Salvador, Julho de 2001.

SOUZA, Aristeu & ASSIS, J. Carlos de. **A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida**. Rio de Janeiro: Fundação Rômulo Almeida, 2006.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. O Plandeb. *RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano XI, n° 20, Julho de 2009, Salvador.

TAVARES, Hélio Magalhães. **Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro**. Tese de doutorado, IE/Unicamp. Campinas: 1989.