

Resenha bibliográfica I

Crise regional e planejamento *

Cohn, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Editora Perspectiva, co-edição com a Secretaria de Cultura, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, 1976. 170 pp.

LEILA MAIA **

No livro em questão a autora descreve e examina os aspectos econômicos, sociais e políticos da crise que, já em 1955, se delineava no Nordeste e que levou o Governo Central à criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) em 1959.

Inicialmente é mostrado de que modo o Nordeste pode — e deve — ser encarado como um fator dinâmico no sistema econômico brasileiro, fornecendo principalmente mão-de-obra e capital para o Centro-Sul. Note-se que, deste modo, a autora não teme — como afirma em seu livro — rejeitar a hipótese de que a economia nordestina, com seu desenvolvimento dissonante daquele do Centro-Sul, represente uma confirmação da tese do dualismo estrutural. Assim, ela inicia a análise da discrepância no crescimento econômico entre o Nordeste e o Centro-Sul do País à luz das políticas econômicas adotadas pelos diferentes governos centrais com relação àquela região, particularmente no período que se inicia em 1945 e termina com a criação da SUDENE.

A autora admite a hipótese de que a estrutura de produção agrária no Nordeste age como entrave ao desenvolvimento econô-

* Pelos comentários de Celsius Antônio Lodder e Paulo Vieira da Cunha, que enriqueceram a versão preliminar desta resenha, agradeço.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

mico (sobretudo ao crescimento do setor industrial naquela região), associada à auto-suficiência econômica do Centro-Sul e ao fato de o Nordeste não representar um mercado importante para o desenvolvimento do Centro-Sul (dada sua economia de subsistência e internamente diferenciada), formando um conjunto de fatores que explicam o seu retrocesso. Mostra também que, embora com prejuízo próprio, o Nordeste representa um fator ativo no sistema econômico, fornecendo capital e mão-de-obra para o pólo mais dinâmico. É oportuno observar que a análise do desequilíbrio no desenvolvimento econômico é feita toda entre o Nordeste e o Centro-Sul, ou seja, entre os dois pólos tradicionalmente opostos da Economia. Esta relação se torna mais evidente quando a autora analisa os fluxos migratórios, saídos do Nordeste para o Centro-Sul, verificando que estes são mais intensos em anos de secas (1951/52). Trabalhos recentes sobre migrações sugerem o fato de que as forças de repulsão atuam mais fortemente do que as de atração migratória,¹ auxiliando assim a defesa da tese apresentada pela autora de que o Nordeste tem sido fornecedor de mão-de-obra e capital para o Centro-Sul.

Prosseguindo em seu trabalho ela analisa o desenvolvimento do Nordeste em termos político-sociais. Inicialmente, destaca o caráter imediatista da ação do Governo Central em relação ao Nordeste, e, embora a nosso ver a criação em 1909 da IFOCS (Inspetoria de Obras Contra a Seca) demonstre um tipo de preocupação a prazo mais longo, o caráter de curto prazo de todas as medidas tomadas é bem evidenciado. No final da década de 50, entretanto, inicia-se um grupo de medidas que possibilitam o planejamento regional em nível técnico, delineando uma atitude em relação ao Nordeste que admite ter essa região potencialidades que independem das secas.

Continuando nesta fase do trabalho, indica de que maneira as tensões sociais se revestem de caráter político e, de modo particular,

¹ Ver, por exemplo, H. C. Tolosa, "Subutilização e Mobilidade da Mão-de-Obra Urbana", in Josef Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 22, pp. 23-86.

aquelas geradas pelo fenômeno das secas e pela estrutura de produção agrária.

Para exemplificar esse fato, é usado o caso particular de Recife, mostrando a autora como se forma um contingente de mão-de-obra em excesso nessa área e a vulnerabilidade de sua população às pressões sociais e políticas.

Ainda nessa linha, outro aspecto também discutido é o da formação das ligas camponesas já em 1955, defendendo assim a tese de que o grande perigo dos movimentos rurais não estaria em suas origens, mas principalmente no terreno fértil que ofereciam à implantação de ideologias mais radicais, e de como as eleições de 1958 — coincidentes com a seca (que é usada como força política tanto pelo Governo quanto por seus opositores) — refletem, ao nível político, as mudanças ocorridas nos planos social e econômico da região e representam uma perda de poder político do Governo Central no Nordeste.

O caráter explosivo das tensões no Nordeste é evidenciado e colocado não apenas como um problema de segurança nacional, mas também como de integração nacional e estratégia política.

Em síntese, na segunda parte de sua análise, mostra como a SUDENE — um órgão de planejamento subordinado ao Governo Central — surgiu num contexto político e social conturbado, num Governo desenvolvimentista e industrializante. O problema se apresentava com feições eminentemente políticas, embora o acentuado desequilíbrio econômico possa ter agido como fermento nas tensões sociais. Observa então, e oportunamente, que diante de um problema social e político a resposta dada pelo Governo Central é de cunho econômico, criando-se um órgão técnico de planejamento.

No terceiro estágio, a autora expõe o processo de diagnose da crise nordestina, citando o documento de H. W. Singer² como o primeiro a apontar o fato de que o problema do Nordeste não é apenas climático, o que se evidencia através de suas propostas de política para o Nordeste. A análise prossegue através do documento

² H. W. Singer, *Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste* (Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962, texto original de 1953).

criado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, mostrando como ele diverge do de Singer por considerar o Nordeste dentro do contexto da economia nacional. Complementando o trabalho, examina ainda o Plano de Metas e as críticas que este sofreu — sobretudo o de se ter revestido de rigor científico em excesso na elaboração e da ausência deste mesmo rigor na sua implantação, o que agravou os desequilíbrios regionais.

A interessante tese defendida pela autora, de que a SUDENE foi muito mais uma resposta a problemas políticos — embora atue no plano econômico — do que a um conjunto de fatores econômicos, é então justificada, e denota-se ainda que a solução é também adequada do ponto de vista histórico, além de ser coerente com as diretrizes políticas então adotadas pelo Governo Central.

Descreve a autora os debates políticos em torno da criação da SUDENE, emergindo destes a morosidade ou oposição velada dos políticos nordestinos à criação do órgão de planejamento. Da análise desses debates, surgem evidências de interesses não partidários ou regionais mais fortes do que as razões políticas influenciando os parlamentares, sobretudo se se atentar para a discrepância que havia entre as posições dos governadores e dos políticos locais.

Em suas conclusões, a autora admite que a SUDENE é uma solução que acomoda os interesses dos grupos em jogo — o empresário industrial e os latifúndios, por exemplo. Verifica que economicamente a política regional é compatível com a nacional — do mesmo modo que as soluções a nível nacional para problemas sociais são dadas em nível econômico, tendo a criação da SUDENE representado ainda uma descentralização política.

Finalmente, conclui que a crise nordestina não pode ser explicada apenas economicamente, a menos que as tensões políticas e sociais geradas pelo desequilíbrio econômico sejam encaradas como fatores que ameacem a estabilidade e mesmo a sobrevivência do sistema econômico global. Entretanto, a solução do problema regional, transformado em questão de caráter nacional, envolve o aspecto econômico e só pode ser adotada quando os agentes políticos se apóiam na racionalidade econômica.

A propósito das idéias expostas no livro em apreço, cujas principais teses são transcritas anteriormente, cabem ainda algumas obser-

vações. Inicialmente, o trabalho possui a característica de centralizar na criação da SUDENE a análise de uma série de fatores e eventos com o intuito de verificar a interação destes entre si, além da maneira com que esta *gestalt* levou à criação de um organismo de planejamento na região.

Além disto, Amélia Cohn salienta pela primeira vez o aspecto político-social dos acontecimentos, ou, mais apropriadamente, da crise nordestina. Note-se que mesmo os trabalhos de Hirschman e Robock,³ citados pela autora, são obras que, embora reconheçam a fase política ou social do problema, têm sua tônica no ângulo do desenvolvimento econômico.

Entretanto, a obra de Amélia Cohn põe em destaque o clima de conflitos sociais e políticos, gerados ou não por fatores econômicos, o que é mostrado principalmente através da análise dos debates políticos a diferentes níveis legislativos. Nesse exame, ressaltam ainda indicações de ter sido a SUDENE mais uma solução de acomodação de interesses tipicamente políticos ou sociais do que uma resposta a problemas de caráter econômico.

Como última observação, cumpre assinalar que, enquanto parte da análise elaborada (em particular o exame do contexto político e social que provocou o surgimento da SUDENE) se apóia em fontes primárias, o estudo da evolução histórico-econômica do Nordeste recorre sobretudo a Antonio Barros de Castro e Celso Furtado,⁴ basicamente fontes não primárias, segundo classificação da própria autora.

Concluindo, evidencia-se que as idéias da autora, que emergem diretamente do exame de dados, representam uma contribuição de especial relevo à literatura.

³ A. O. Hirschman, *Política Econômica na América Latina* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963); e S. H. Robock, *Desenvolvimento Econômico Regional: O Nordeste Brasileiro* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964).

⁴ A. B. de Castro, *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro e São Paulo: Forense, 1971). De Celso Furtado a autora cita diversas obras, algumas consideradas fontes primárias, como, por exemplo, *A Operação Nordeste* (Rio de Janeiro: ISEB, 1959), ou *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959).

