

Planificação econômica e planejamento regional

WALDIR FREITAS OLIVEIRA

Vivemos, sem dúvida, nós, os homens do século XX, os primeiros anos de uma nova era na história da Humanidade. E dentre os fatos novos que atestam a originalidade dos anos presentes e que se diversificam ao longo de uma dilatada escala, que vai da possibilidade de utilização da energia nuclear à da vitória sobre os espaços interplanetários; do surgimento de organismos supranacionais, de âmbito regional, tanto na esfera política quanto na econômica, à gigantesca tentativa de um governo mundial; da degradação rápida dos antigos impérios coloniais à multiplicação progressiva dos países soberanos; das modificações impostas ao sistema do capitalismo industrial, à adoção de sistemas socialistas em grande número dos países contemporâneos, a *idéia da planificação econômica* aparece, sem dúvida, como um dos sinais mais característicos do mundo nôvo em que vivemos.

Dêsse modo, substituindo o conceito de uma economia não sujeita à intervenção do Estado, e orientada pelas tendências da livre iniciativa privada, surge, cada vez mais forte, no mundo dos nossos dias a idéia de uma economia, à qual se liga, intimamente, o poder estatal para orientá-la e dirigi-la. E o estabelecimento do ponto, até onde se encaminhará o Estado nessa orientação e direção passa então, a constituir o problema máximo a ser resolvido, num mundo em que convivem sistemas econômicos tão diversos, como sejam o capitalismo ocidental e o coletivismo dos países socialistas.

ALFRED SAUVY afirmou, em certa ocasião, após haver considerado ser “pouco provável que uma mesma técnica de origem, com o tempo, a duas civilizações radicalmente diferentes”, que “num tempo mais ou menos longínquo, os dois princípios coexistentes atualmente no mundo de civilização mecânica, tenderão a reunir-se num regime único, cujos contornos seria arriscado, desde já, pretender determinar”. (1)

E penso que teremos de concordar com a idéia do cientista francês, se dedicarmos a nossa atenção às modificações que vem sofrendo o sistema capitalista, a partir da primeira grande guerra, principalmente no que se refere à liberdade econômica, ou seja ao sistema da livre iniciativa, um dos pilares de sustentação do capitalismo liberal do comêço do século.

Será a política do *New Deal*, da época de ROOSEVELT, que irá inaugurar propriamente a tendência intervencionista estatal na conjuntura econômica dos países capitalistas; e se algumas das medidas então adotadas surgem como de caráter exclusivamente financeiro, como a da desvalorização do dólar, algumas outras se evidenciarão, como restritivas da liberdade dos produtores, visando a solucionar o grave problema em que se debatiam na época os Estados Unidos, com uma crise de superprodução agrícola e industrial, que provocava a saturação dos mercados e a queda vertiginosa dos preços. Assim, a lei de 12 de maio de 1933, *Farm relief Act*, relativa à produção agrícola, como também a de 15 de junho do mesmo ano, *National Industrial Recovery Act*, regulamentadora da produção industrial. E mesmo levando em consideração que tais leis foram logo após a sua aprovação pelo Congresso, anuladas como inconstitucionais pela Corte Suprema dos Estados Unidos, o fato de haverem surgido, num país de estrutura tipicamente capitalista, evidencia a necessidade que já então se fazia sentir naquele país, de uma intervenção estatal no setor econômico, ao

menos nos períodos de crise. Mas também, na França, na Bélgica, na Holanda, e na própria Inglaterra, surgirão, por essa mesma época, legislações indicadoras de que tal necessidade de intervenção passara já, também a ser sentida, em grande parte dos países capitalistas então existentes. E não poderemos negar que a experiência corporativista, que até hoje se mantém em Portugal, é também fruto do reconhecimento da necessidade de tal intervenção do Estado no setor da economia. Também em Pôrto Rico, a partir de 1944, e mais efetivamente, a partir de 1952, quando aquela ilha recebe *status* político, de Estado Livre Associado, tal política intervencionista se manifesta, através das Juntas de Planificação, e dos "Programas econômicos de seis anos" adotados pelo governo do país.

Mas será, na Inglaterra, ao fim da segunda grande guerra, com a ascensão do Partido Trabalhista ao poder, que iremos presenciar a mais completa política de intervenção do Estado no campo econômico, no seio de um país capitalista. O "Economic Planning" dos ingleses vem a ser o exemplo mais perfeito de adoção da planificação econômica por um país de estrutura capitalista, que não o deixa de ser por aceitá-la, mas que, ao estabelecer restrições sérias ao sistema da livre iniciativa, irá alterar profundamente o funcionamento de tal sistema econômico.

Não serão estas porém as únicas tentativas de intervenção estatal que irão ocorrer no seio dos países capitalistas no mundo desse século. A grande realização da "Tennessee Valley Authority" (TVA) nos anos 35 e 36, vale dizer, no período rooseveltiano, nos Estados Unidos, representa um passo decisivo para o reconhecimento e aceitação de tal política intervencionista estatal. Isto sem falar nas nacionalizações que passam a verificar-se na França, a partir de 1936, e na Inglaterra, nos anos imediatamente posteriores à última conflagração.

Enquanto isto, na União Soviética, onde o regime socialista se instalara, desde o ano de 1917, a partir de 1928, com a inauguração do Primeiro Plano Quinquenal, a política intervencionista do Estado se estrutura em bases sólidas, com a adoção da idéia de uma economia totalmente planejada e orientada pelo poder público. E aceitação de tal tipo de economia por todos aqueles países, que no pós-guerra adotaram para si o regime socialista, faz com que a planificação econômica no mundo moderno esteja, de certo modo, ligada e identificada a tal tipo de governo; como também nos dão o ensejo de melhor poder julgar da eficiência ou não de tal política intervencionista no setor econômico, dada a sua ampla esfera de aplicação no mundo socialista atualmente existente.

Mas como a necessidade de tal política intervencionista estatal, se bem que identificada hoje como o sistema socialista de governo, já se vinha fazendo sentir, como o demonstramos, no seio dos próprios capitalistas, no decurso desse século, é claro que será estultície continuar a supor ser ela uma característica própria de um determinado regime, e não uma necessidade, universalmente sentida, surgida como decorrência de um desenvolvimento da técnica e das conjunturas econômicas da época atual. J. ROMEUF, diretor do Instituto de Observação Econômica de Paris, é quem bem observa tal fato, quando afirma que "é muito pouco provável que os estados modernos possam renunciar a esses meios de direção constituídos pelos serviços de planificação e de conjuntura"; e mais, que é legítimo pensar, que "dentro de poucos anos, se as nações conservarem suas feições próprias e seus conceitos sociais, não deixarão de utilizar métodos de planificação pouco mais ou menos idênticos"; desde que "o termo perderá a significação política que ainda conserva e a planificação econômica será apenas um meio de direção econômica"; e então se compreenderá que "o que está ligado a uma estrutura política não é a planificação como técnica, mas os objetivos que o governo lhe designa". (2)

No *Dicionário de Sociologia*, editado por HENRY PRATT FAIRCHILD, lê-se frente ao verbete “Planificação econômica” — “Govêrno e contrôle da vida econômica do povo, com obediência a certos métodos estabelecidos antecipadamente, a fim de conseguir determinados objetivos”.

Nenhum elemento aí existe pois, donde possamos deduzir ser a referida planificação característica exclusiva de determinados regimes de govêrno. E mesmo, ainda no referido verbete, poder-se-á ler “o problema fundamental da planificação econômica, tal como se concebe nos Estados Unidos, consiste em fazer compatíveis suas exigências com as da liberdade econômica e política do indivíduo”.

Falamos já dêsse problema; pensamos ter demonstrado, já a esta altura, que mesmo sendo a planificação econômica uma restrição ao sistema da livre iniciativa, o próprio sistema capitalista dela tem necessidade e a mesma tem recorrido numerosas vêzes, visando à solução de problemas que o afligem. E é um autor americano, LEONARDDO D. WHITE, que distingue, na obra *Introduction to the Study of Public Administration* seis tipos diversos de planificação, escalonados desde o tipo adotado pela União Soviética, nos seus planos quinquenais, a tipos existentes nos países capitalistas, visando a variados fins, desde a correção das flutuações transitórias do ciclo econômico, à valorização de determinadas áreas geográficas, à solução de problemas urbanos, etc. etc. (3)

Aceita pois a técnica do planejamento econômico como uma conquista do século, como uma exigência das condições econômicas do mundo moderno, analisemos um dos vários aspectos de tal planejamento, aquêle que se refere especialmente, à valorização de determinadas áreas — o planejamento regional.

Dêle poderemos dizer que surgiu na prática, com a criação da “Tennessee Valley Authority”, nos Estados Unidos, no ano de 1935. Muito embora já apareça na 14.^a edição da *Enciclopédia Britânica*, em 1929, o verbete “Regional Planning”, ainda que no sentido de planejamento urbano, pelos autores do mesmo, BENTON MCKAYE e LEWIS MUNFORD (4). É que o planejamento no âmbito urbano antecedeu de muito o planejamento sôbre uma região. E antes mesmo do surgimento da TVA, nos Estados Unidos, um grande número de cidades do leste norte-americano possuía já serviços de planificação mais ou menos reconhecidos pelos órgãos do Govêrno; como é o caso da cidade de New York, onde a “Regional Plan Association” atuava desde aproximadamente o ano de 1920; ou ainda os casos das cidades de Boston, Washington, Chicago, Cincinnati, Baltimore, Los Angeles, etc. Também na Inglaterra, desde 1919, já o Parlamento autorizava as autoridades locais a elaborarem planos de urbanismo a ser aplicados sôbre terrenos utilizados ou susceptíveis de ser utilizados com a construção de imóveis. E ainda em 1932, era aprovada, na Inglaterra, a lei denominada “Town and Country Planning act”, que no dizer de E. C. WILLATS, embora surja num momento em que as doutrinas da livre iniciativa eram ainda dominantes, já reflete a convicção de que um contrôle oficial do *aménagement* de territórios era, em certa medida, necessário.

Mas torna-se necessário agora distinguir entre o que seja planificação econômica e planificação regional. E entre o que se entende entre planificação regional e urbanismo, tomado no sentido de planificação urbana.

Afirma JEAN GOTTMANN que ao substituir-se o termo “econômica” por “regional”, frente à palavra planificação, temos alterado substancialmente a significação da expressão primitiva. É que tal palavra, no dizer do autor citado, “met l’accent sur la différenciation spatiale qui est un caractère fondamental de la réalité géographique”. E acrescenta — “si la théorie de l’économie planifiée est un aspect fort intéressant mais abstrait de l’économie politique, la planification régionale est tout autre chose: elle s’attaque dès l’abord à une caractéristique du monde réel, au fait qu’il est différencié, cloisonné, organisé, en somme politique”. E conclui então — “la planification régionale est l’art de faire un project d’organisation pour un secteur d’espace réel dit région” (5).

Quanto ao urbanismo, palavra que em alguns países, e particularmente na Bélgica, possui significação bem mais ampla do que aquela pela qual é geralmente conhecida, confunde-se ali com o planejamento regional, desde que é definido como "l'ordonnance de la meilleure installation possible de l'homme sur la terre", donde ser a sua esfera de ação bem ampla, englobando não apenas os agrupamentos propriamente urbanos, mas também o meio rural (6).

Mas não só conceitualmente diferem entre si a planificação econômica e a planificação regional. Também no tipo de especialistas destinados à realização das tarefas às mesmas atinentes iremos encontrar diversidade entre as mesmas. Assim, se aos economistas estão reservadas as ações relativas ao primeiro tipo de trabalho, inegavelmente ao geógrafo cabe a parte principal dos trabalhos relacionados com o segundo tipo de atividade. E digo a parte principal, porque não deverão ser apenas os geógrafos os executores da gigantesca tarefa a ser empreendida. Especialistas, os mais variados, dela deverão participar; mas o que tem de ficar bem claro, é que ao geógrafo deverá caber o mais importante papel numa ação em que se pretende, antes de tudo, "harmonizar a vida de uma região com aquela do mundo exterior do qual ela participa".

Justificamos, então, tal preminência. Ciência de relações no espaço, muito distanciada daquela enfadonha disciplina descritiva, existente ainda no século passado, passa a geografia atual a ser eminentemente explicativa e essencialmente prática, na aplicabilidade dos seus conhecimentos à solução de problemas reais.

E como a idéia de síntese do geógrafo é certamente, exclusividade sua, surge êle como o único especialista, que sem necessitar de aprofundar-se no conhecimento apurado dos pormenores, frente ao quadro natural de uma região, estará a estudar como se combinam tais elementos sobre aquela área, no afã de extrair de um emaranhado de relações múltiplas, idéias que possam ser utilizadas para a fiel compreensão e interpretação da mesma.

Tentemos uma imagem para melhor compreensão do fato. E imaginemos a arrumação de um quebra-cabeças do qual as peças devendo necessariamente ajustarem-se uma às outras, da maneira mais exata possível, sejam elaboradas por pessoas as mais diversas, sem que cada uma delas tenha conhecimento do que os demais estão a realizar. E procuremos então, na imaginação, enxergar o tipo que recebendo as peças do jogo, irá dispô-las, cuidadosamente, sobre a mesa, e tentar extrair daquela intrincada coleção de fragmentos, um sentido qualquer, relacionando-os onde puderem ser relacionadas, isolando-as, no caso de alguns dentre êles não se ajustarem aos demais, pedindo novas peças, se as que tem sobre a mesa se mostram insuficientes para a elaboração de um quadro lógico e compreensível.

É o geógrafo êste arrumador de quebra-cabeças difíceis. Donde ter êle, a reputação injusta de um *touche à tout*, que certamente não é. Diz bem ANDRÉ MEYNIER, professor em Rennes, "Il nesaurait rivaliser, dans chacune de leurs disciplines, ni avec le physicien qui explique la formation des nuages, ni avec le géologue qui retrace les étapes de la vie sur le globe, ni avec le globe, ni avec le botaniste qui étudie le renouvellement des cellules végétales, ni avec le sociologue qui étudie les réactions psychologiques de l'homme en société; mais, mettant en rapport les faits physiques, géologiques, botaniques, sociologiques, il s'élève à une vue synthétique du monde, que échappe parfois aux spécialistes des explications qui leur ont échappé parce qu'ils considèrent le phénomène en lui-même, sans examiner ses tenants et ses incidences".

Ciência de síntese, única das ciências a encarar a paisagem como um todo, e a tentar compreendê-la assim, é pois, à geografia, sem dúvida, que deverá caber as mais importantes tarefas em qualquer trabalho de planificação regional. Longe porém da geografia e dos geógrafos a idéia de uma auto-sufi-

ciência que eles bem sabem não possuir. E que também não desejam, ciosos de que, partes de um todo, nada valerão sem êle, e que isolados nada mais serão que peças isoladas e sem sentido de um outro quebra-cabeças gigantesco, aquêle que nos dará no seu conjunto a visão maravilhosa do desenvolvimento da ciência neste século espetacular no qual vivemos.

BIBLIOGRAFIA

- 1) APUD ROMEUF, J. — *A economia planificada* — São Paulo — Difusão Européia do Livro — 1956, pp. 136-7.
- 2) PÁDUA, CIRO T. DE — “O desenvolvimento da planificação no mundo de 1950 a 1955” — In ROMEUF, J. — *A economia planificada* — São Paulo — Difusão Européia do Livro — 1956, pp. 143-6.
- 3) ROMEUF, J. — Op. cit., pp. 137-8.
- 4) WILLIATS, E. C. — “L'état actuel de la planification régionale en Grand-Bretagne et la contribution des géographes” — In *L'aménagement de l'espace — Planification régionale et géographie* — Paris — Librairie Armand Colin — 1952, p. 104.
- 5) GOTTMANN, JEAN — “Avant-propos” in *L'aménagement de l'espace — Planification régionale et géographie* — Paris — Librairie Armand Colin — 1952, p. 9.
- 6) PUISSANT, A. — APUD TULIPPE, O. — “La géographie et les géographes au service de la planification régionale en Belgique” — In *L'aménagement de l'espace — Planification régionale et géographie* — Paris — Librairie Armand Colin — 1952, p. 43.
- 7) GOTTMANN, JEAN — “En étudiant la planification régionale” — In *L'Aménagement de l'espace — Planification régionale et géographie* — Paris — Librairie Armand Colin — 1952, p. 28.
- 8) MEYNIER, André — “Qu'est-ce que la géographie?” In *Geographie* n.º 53 — Paris — Février, 1956, p. 4.