

Planejamento Regional (*)

Prof. SALOMÃO SEREBRENICK

I — PRELIMINARES

O tema — planejamento regional — é tão vasto como empolgante, não sendo possível desenvolvê-lo, proveitosamente, no espaço de uma hora. Faremos, pois, uma simples exposição de fatos e conceitos, sem qualquer profundidade exegética.

Os planejamentos regionais constituem método nôvo para resolver um problema antigo — o da exploração dos recursos naturais. Esta exploração deverá ser empreendida sem desafiar a natureza, antes, pelo contrário, procurando compreender e respeitar a sua lei fundamental, que é a existência de um vínculo entre o patrimônio humano e o natural da região.

Por outro lado, uma vez que se institui um método nôvo, é indispensável criar igualmente um organismo de tipo nôvo, que se responsabilize por êle. De fato, nada adiantaria ter um método moderno sem um órgão executor dotado das necessárias características, que permitissem aplicar aquêle método com eficiência.

Em face disso, a palestra compreenderá duas partes principais: 1.º — conceituação do método; 2.º — estudo do órgão apropriado. Examinaremos, ainda, de relance, o que, no Brasil, têm sido os planejamentos regionais.

II — CONCEITUAÇÃO DO MÉTODO DOS PLANEJAMENTOS REGIONAIS

O termo “planejamento” tem tido interpretação muito variada. Num dos extremos, há quem o utilize para significar, simplesmente, previsão ou programa de uma realização. Partindo dêste ponto, e percorrendo extensa gama, chegaremos ao extremo oposto, onde se chama de planejamento algo muito mais complexo, que se relaciona a um “socialismo de estado”, à implantação de um planejamento econômico global, com espírito coercitivo. No nosso caso, a expressão “planejamento regional”, que não corresponde simplesmente à adição dos dois termos — planejamento e região — mas a um conceito mais amplo e penetrativo, significa: disciplinação do desenvolvimento econômico de determinada região. Mas êste desenvolvimento econômico não poderia ser, em si mesmo, um objetivo; êle constitui apenas um intermediário, ao passo que há, nos planejamentos regionais, necessariamente, uma finalidade moral: o desenvolvimento econômico deverá ser feito tendo em vista o benefício do conjunto das populações. Entretanto, a conceituação ainda não está completa, cabendo incorporar à expressão “desenvolvimento econômico” o elemento “recursos naturais” da região.

Os recursos naturais, considerados em ordem de certa subyacência sucessiva, compreendem: a atmosfera, o reino animal, as florestas, a água, o solo e o subsolo. O homem também pode ser considerado um recurso natural, mas, indubitavelmente, o recurso humano se distingue, essencialmente, dos demais, porquanto êstes são sempre explorados em benefício daquele. É bem verdade que o elemento humano, como riqueza da região, também é “explorado”, eis que se procura elevar o seu nível sanitário e cultural e apurar as suas qualidades,

* Conferência proferida para alunos do Curso de Férias para Professôres do Ensino Secundário, realizado em fevereiro de 1962. Reconstituição preparada, com ajuda de gravação, pela funcionária OLGA BUARQUE DE LIMA, e revista pelo autor.

não apenas a fim de prepará-lo para auferir os benefícios do desenvolvimento da região, mas para que possa ser "aproveitado" na exploração dos recursos da região. Ai, entretanto, já se trata de uma espécie de auto-exploração, pois o caráter fundamental do papel do homem é de "beneficiário".

A função decisiva, mas *sui-generis*, do homem em relação às outras riquezas ressalta da declaração, que alguém já fez, de que o desenvolvimento econômico de uma região é o produto de seus recursos naturais pela capacidade humana.

Seja dito de passagem que os recursos mais importantes são o solo e a água, vale dizer, o recurso edáfico e o hídrico. Constituem, juntamente com o humano, os elementos básicos de qualquer instalação. O recurso hídrico tem certa supremacia: repercute nos demais. É o único elemento que não se prende ao local. O curso d'água é dinâmico, desloca-se, e sua influência se faz sentir a distância. Além disso, ele é, por assim dizer, inexaurível.

Podemos, agora, ampliar a definição, dizendo que: Planejamento Regional é a disciplinação do desenvolvimento econômico de uma região, em benefício do conjunto de suas populações, mediante a exploração de seus recursos naturais; exploração significando conservar, restaurar, desenvolver e utilizar os recursos.

Mas, ainda não está completa a definição. Suponhamos uma determinada região, o vale do rio Doce, por exemplo, e que nela se explore, ao máximo, um dos seus recursos naturais. No caso do vale do rio Doce, seria o minério de ferro. O planejamento da exploração do minério poderá ser considerado como um planejamento regional? Não; pois o planejamento regional exige que se faça o desenvolvimento de *todos* os recursos importantes que existem na região. Deverá ser um desenvolvimento *integral*.

Há, porém, ainda mais. Imaginemos que, nessa região, vários órgãos do governo resolvessem desenvolver simultaneamente, mas de modo independente, os recursos que nela existem. Mesmo nesta hipótese, ainda não teríamos o planejamento regional, embora fôsse realizada a exploração concomitante dos vários recursos naturais. É que, num planejamento regional, a exploração dos diferentes recursos naturais deve ser feita *coordenadamente*. A harmonia nesse tipo de planejamento é essencial. Exemplificando, é de se admitir que o órgão interessado na exploração do minério de ferro e, portanto, no seu transporte ao pôrto de embarque, lançasse uma estrada de ferro procurando o traçado mais econômico. Entretanto, outro órgão, que se dedicasse à navegabilidade do rio, projetaria diversas barragens, com eclusas, e verificaria que estas barragens iriam inundar imensas extensões do leito da estrada. O conflito estaria formado. Foi, aliás, o que aconteceu no vale do rio Doce. Quando se cogitou de explorar o minério, traçou-se a estrada de ferro sem qualquer preocupação com os outros recursos. Desejando-se, depois, tornar o rio navegável, surgiu a dificuldade que citamos, tornando necessário relocar enormes trechos da estrada. Outro exemplo: no vale do São Francisco, a montante de Paulo Afonso, há um lugar, Itaparica, onde, de futuro, será fatalmente situada uma grande barragem. Entretanto, esta barragem inundará uma extensa área do submédio São Francisco, onde existem algumas manchas de bons solos. Um planejamento regional, empreendido por um só órgão, observando o fato, faria um balanço imparcial antes de resolver o que deveria ser sacrificado: se a produção agrícola ou a energia elétrica. Mas não foi o que ocorreu. O órgão ministerial interessado sobretudo na primeira, ao verificar que havia terras boas nas proximidades do rio, naquele ponto, organizou o Núcleo Agrícola de Petrolândia, sem se preocupar com as futuras necessidades de expansão do sistema da Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Resultado: mais cedo ou mais tarde, êsse Núcleo será inundado, perdendo-se tôda a instalação. Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento dos recursos de uma região, além de ser total, deve também ser *coordenado*.

Temos, agora, a definição completa: *Planejamento Regional é a disciplinação do desenvolvimento econômico de uma região, em benefício do conjunto de*

suas populações, mediante a exploração de seus recursos naturais, feita de modo total e coordenado.

*
* *
*

Resta esclarecer o conceito de "região", que, por sua vez, é um tanto aleatório. Que é região para efeito de um bom planejamento?

Os autores pretendem que a "região" deve comportar uma suficiente coesão entre os seus fatores naturais e econômicos, a fim de que se possa assegurar o seu desenvolvimento em condições harmoniosas. Em outros termos: a unidade regional deve ser delimitada sob o critério de uma homogeneidade geral de características da terra e da ocupação humana.

A contribuição mais útil oferecida pelos geógrafos aos planejadores de um território consiste justamente na observação da semelhança das reações humanas em face do meio físico de uma região homogênea e na consciência de atividade, coordenação e correlação dos fenômenos naturais e humanos, que se verifica no âmbito de uma unidade geográfica.

Descendo a pormenores, a definição abrange os seguintes requisitos:

- a) a região deve possuir um problema ou interesse que a unifique;
- b) a região deve abranger, se possível, todos os territórios que possuam, aquêle interesse comum;
- c) dentro da região, não pode haver, ao lado do interesse unificador, outros interesses sérios em conflito;
- d) finalmente, a região deve ser "praticável" administrativamente, isto é, não deve ser por demais extensa e diversificada, nem possuir problemas tão variados (mesmo que não conflitantes), que impeçam os planejadores de realizar com liberdade a sua tarefa.

Na prática, a tendência atual é de, sempre que possível, dar preferência às bacias hidrográficas de porte regular como unidades para planejamento regional. Tais vales de drenagem apresentam, efetivamente, certos elementos de geografia física que as tornam propícias ao estudo e planejamento de verdadeiras regiões humanas. Eles possuem um elemento unificador, um interesse comum, um problema central, que lhes imprime irretorquível caráter de unidade — a água.

O rio, com o seu dinamismo orgânico, é um fator amalgamante de primeira ordem. Uma enchente no seu ramo superior pode ter repercussão a 1 000, 2 000 ou mais quilômetros para jusante, e, em contrapartida, os transbordamentos no ramo inferior podem ser evitados ou atenuados, sem o recurso a dispendiosos diques protetores das margens, mas simplesmente por meio de barragens regularizadoras, erguidas a centenas ou milhares de quilômetros para montante, e destinadas ainda a resolver simultaneamente outros problemas.

E, ao lado desse elemento unificador direto, que é o rio, ainda há a considerar os divisores d'água da periferia do vale, os quais, pelo seu papel de certo modo isolante em relação às regiões circunjacentes, constituem-se em motivo unificador indireto.

III — REQUISITOS DO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

São três as condições essenciais a que devem satisfazer os órgãos de planejamento regional para que possam cumprir sua função de modo satisfatório:

- a) ênfase aos estudos prévios entrosados;
- b) unicidade do órgão;
- c) autonomia do órgão.

a) *Estudos prévios* — A estrutura do órgão de planejamento regional é elemento importante, pois, como alguém já disse, o método, o modo de fazer as cousas, “não é um tema enfadonho de administração; êle é tão inseparável da finalidade quanto a carne o é do sangue”.

Característica precípua dos planejamentos regionais é o fato de que êles devem dar absoluta ênfase aos estudos prévios e ao planejamento, os quais só podem ser levados a efeito por equipes polivalentes de especialistas, que trabalhem em estreita conexão e plena harmonia.

Efetivamente, para assegurar o êxito dos planejamentos regionais, cabe, em primeiro lugar, adquirir um conhecimento aprofundado das condições naturais do “meio” a fim de definir cientificamente o *estado inicial* da zona a valorizar; depois, êsse conhecimento servirá para que se destaquem os *dados técnicos de base* necessários à elaboração de projetos; e, enfim, permitirá prever a *evolução* dos fatores naturais após a realização das obras. Torna-se por aí evidente que os estudos prévios e os de planejamento requerem o trabalho de especialistas em equipe, porquanto cada estudo parcial, durante o seu desenvolvimento, pode ter incidências notáveis sôbre os estudos nos outros domínios, além do que as conclusões dos diversos estudos parciais devem ser confrontadas e harmonizadas a fim de se chegar a uma síntese indispensável.

Apreendendo êsse aspecto — mas de modo imperfeito — o govêrno dos Estados Unidos organizou, no início do século, uma comissão mista, para aproveitamento dos recursos naturais, formada de representantes de diversos departamentos ministeriais, com a incumbência de elaborar programas e estabelecer tarefas, a serem executadas pelos respectivos ministérios. A providência parecia lógica, uma vez que cobriria a exploração de todos os recursos naturais e haveria a necessária coordenação.

O plano, entretanto, malogrou. Dir-se-ia, como ponderou certo autor, que é inadmissível recortar em pedaços o desenvolvimento do patrimônio natural de uma região, ajustando-os aos escaninhos correspondentes dos diversos departamentos ministeriais; que é inconcebível tenha o Criador dividido e classificado os recursos de uma região de maneira a que se conformassem ao organograma do govêrno federal. O que Deus fez uno, o homem deverá desenvolver como um conjunto.

Objetivamente falando, o esquema não funcionou por diversos motivos, que se aplicam, de modo geral, a comissões mistas no setor do desenvolvimento regional:

- 1.º — Os representantes dos vários departamentos ministeriais, dentro da comissão mista, não têm autoridade para tomar decisões; a todo instante são obrigados a consultar o organismo central, o que acarreta atraso extraordinário.
- 2.º — Cada membro da comissão representa uma especialidade. Dêsse modo, com o espírito exclusivista próprio dos técnicos, procura fazer preponderar o ramo a que pertence, o que não aconteceria se tôda a equipe pertencesse ao órgão regional.
- 3.º — Ainda mais, na comissão mista, os técnicos que representam os ministérios pensam e agem mais em termos de interêsse para o país inteiro e apenas parcialmente no interêsse da região. No caso do órgão de planejamento, êles trabalham exclusivamente dentro da região, sentindo-se diretamente responsáveis pelo seu progresso. Em consequência, fazem fâcilmente concessões no âmbito dos seus setores e transigem em benefício de outros domínios, desde que estejam certos de assim contribuir para o desenvolvimento regional.
- 4.º — Finalmente, há a questão das substituições. Em uma comissão mista, os representantes são freqüentemente substituídos, desaparecendo a continuidade e a interpenetração que deve existir em uma equipe polivalente de técnicos.

Quanto à importância fundamental dos estudos básicos, importa salientar que, nos programas de desenvolvimento regional, ocupam posição preponderante os empreendimentos hidro-agrícolas, em que se combinam água e solo. Qualquer empreendimento hidro-agrícolo significa ruptura do equilíbrio biológico, físico e econômico estabelecido, durante séculos, na região. É necessário, pois, que essa ruptura, essa tumultuação do equilíbrio natural seja prevista cuidadosamente e orientada num sentido favorável ao resultado que se almeja. Do contrário, haverá possibilidade de grandes insucessos, como aliás já tem ocorrido. Assim, se se fizer o desmatamento de uma região, ou a sua drenagem, sem as necessárias precauções, poderá haver perda substancial de matérias orgânicas devido à erosão, no caso do desmatamento, ou à dissecação exagerada, no caso da drenagem. Fazendo-se uma irrigação com água em quantidade exagerada, em solos muito permeáveis, pode ocorrer lixiviação. Mas não basta que a quantidade da água seja apropriada; é necessário que a qualidade também seja adequada ao terreno. Entretanto, mesmo se as condições citadas forem satisfatórias, mas a irrigação não for acompanhada da necessária drenagem, haverá elevação do lençol freático, com prejuízo das qualidades do solo. Há, ainda, outros casos em que, por falta de estudos prévios, ocorrem malogros. Assim, é comum construir-se um açude, um reservatório, sem que se considere a adução de materiais sólidos para o interior do mesmo. Em consequência, poderá, em pouco tempo, dar-se o seu assoreamento. Eis como a falta de um estudo prévio — o estudo do transporte de materiais sólidos levados pela água ao reservatório — pode encurtar o tempo de vida de uma obra.

Note-se, pois, que as dificuldades dos problemas hidro-agrícolas são maiores que as dos demais, no desenvolvimento regional. Com relação à indústria, por exemplo, os estudos básicos já não são tão necessários; pode-se copiar ou importar a técnica estrangeira, ao passo que, na hidráulica agrícola, é indispensável obedecer às condições locais, às características ecológicas da região, sempre diferentes e complexas.

A título de ilustração desse fato, se não bastasse o caso brasileiro da rápida industrialização em contraste com o enorme atraso da produtividade agrícola, poderíamos citar o relatório que acaba de ser publicado, pela União Soviética, sobre o progresso verificado, nesse país, em 1961, pelo qual se verifica que, no domínio da indústria, houve um progresso de quase 10%, enquanto no domínio agrícola não se verificou qualquer acréscimo em relação ao ano anterior, muito embora o primeiro ministro Khruchtchev tivesse anunciado que o ano de 1961 bateria todos os recordes em matéria de colheita de cereais. Isso mostra que, mesmo num país de adiantadíssima técnica, e onde as pesquisas agrônômicas merecem o maior desvelo, não puderam ser vencidas, da forma desejada, as dificuldades peculiares ao domínio agrícola.

b) *Unicidade do órgão* — É assunto pacífico que, dentro de uma mesma região, não pode, de forma alguma, atuar mais de um órgão de planejamento regional, sob pena de duplicidade, desperdício, diluição de responsabilidade, atritos e mesmo prejuízos irreparáveis. Com efeito, não se compreende que, tratando-se de uma exploração *coordenada* dos recursos da região, e já havendo um órgão responsável por tal tarefa, possa haver mais outro com igual incumbência. Mas, *mirabile dictu*, no Brasil existe o caso extraordinário de 3 órgãos de planejamento regional operando numa área que se interpenetra em 300 000 km² — a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) — sem falar na área, ainda muito maior (mais de 1 000 000 km²), comum ao DNOCS e à SUDENE.

Como era de esperar, não se logrou estabelecer um desejado entrosamento entre esses órgãos.

Efetivamente, a Comissão do Vale do São Francisco tem conseguido cooperar com uma dúzia de órgãos sectoriais dentro do vale, e com mais de duas centenas de Prefeituras, mantendo com eles convênios que trouxeram os frutos preten-

didos; entretanto, o único órgão com o qual, durante os seus 13 anos de existência, a CVSF jamais conseguiu celebrar sequer um convênio, ou pelo menos cooperar informalmente, foi o DNOCS, justamente o que tem maior afinidade com a CVSF dentro da região. Isso comprova, portanto, que êsses dois órgãos não deveriam funcionar simultaneamente numa mesma área.

Igualmente, até hoje não se conseguiu estabelecer um clima de harmonia e cooperação entre a CVSF e a SUDENE.

E se entre o DNOCS e a SUDENE isso aparentemente se obteve, é certo que o foi à custa da independência do DNOCS que, praticamente, foi absorvido pela SUDENE.

A situação anômala decorreu de dois erros: o de se ter deixado o DNOCS atuar dentro do vale do São Francisco após a criação da CVSF, e o de ter sido a SUDENE criada como órgão de planejamento regional. O papel desta última deveria ser de gabarito mais elevado, não lhe cabendo as funções de elaboração de projetos e execução de obras e serviços, e sim, exclusivamente, a tarefa de:

- fixar as diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- coordenar os planos e atividades dos órgãos de planejamento regional que atuam na região;
- prestigiar êsses órgãos de forma que as mais altas instâncias dos poderes Executivo e Legislativo do país lhes dêem todo o apoio.

c) *Autonomia do órgão* — Para o êxito de um planejamento regional, não basta que a região seja racionalmente delimitada e que a responsabilidade pelo planejamento fique concentrada num único órgão, sem qualquer interferência de outros órgãos regionais.

É preciso ainda que o órgão único da região, o órgão específico ou “órgão-dono”, tenha a possibilidade de promover o desenvolvimento e a exploração dos recursos da região como um conjunto orgânico, sem qualquer fragmentação e sem qualquer dependência dos vários ministérios ou demais órgãos do governo. Em outros termos, isso significa que o Planejamento Regional deve ser uma “unidade autônoma de desenvolvimento” e o respectivo órgão deve possuir plena autonomia.

Ao problema da autonomia prendem-se dois outros: descentralização e interferência política.

“Descentralização”, palavra hoje muito em moda, é encarada, em geral, sob o ponto de vista do deslocamento geográfico. Pensa-se que consiste, apenas, em transferir o órgão para o âmago da região. Aliás, um dos primeiros atos do governo passado, o do presidente JÂNIO QUADROS, foi mudar o DNOCS para Fortaleza, pensando resolver assim o problema da descentralização. Mas o resultado, como era de se prever, foi um malôgro, uma vez que a autoridade continuou centralizada. Para exemplificar: No regime anterior, quando, em um Distrito daquele Departamento, no da Bahia por exemplo, surgia um problema cuja solução dependesse da autoridade ministerial, a chefia do Distrito se dirigia à sede do Departamento, então localizada na capital, e o Departamento, por sua vez, dirigia-se ao Ministério, igualmente sediado na capital. Obtido o despacho, era o processo devolvido ao Distrito. Havia, assim, um trajeto para a capital, onde o assunto era solucionado, e um de volta. Hoje, depois da transferência, o mesmo Distrito da Bahia deverá dirigir-se a Fortaleza, onde se acha a sede do DNOCS; Fortaleza deverá enviar a solicitação à capital, onde se encontra o Ministério; da capital, o processo será restituído a Fortaleza; e, finalmente, desta cidade ao Distrito na Bahia. Portanto, com a chamada “descentralização”, duplicaram-se os “canais competentes”, ou pelo menos os trajetos, em prejuízo dos interessados. Vemos, pois, que, em vez de vantagens, resultam dificuldades do simples deslocamento geográfico, feito sem “descentralização da autoridade”. O importante seria suprimir a dependência em relação ao Ministério, outorgando-se ao Departamento autoridade suficiente para decidir e solucionar todos os seus problemas administrativos. Uma vez concedida tal autonomia, a questão

da localização da sede seria resolvida de acôrdo com as circunstâncias. Há vantagens e desvantagens em situar a sede ou na capital ou perto da região. Num país adiantado, é possível deslocá-la, com proveito, para dentro da região; mas, no nosso caso, seria perigoso. Não havendo, no interior das regiões subdesenvolvidas, condições de vida suficientemente boas, nem instituições culturais adiantadas, os técnicos de valor não se transferem para o local, e a equipe cai logo de categoria, o que é absolutamente indesejável. No caso do Brasil, há todo o interesse em conservar a sede dos órgãos regionais nos grandes centros, na capital de preferência, e colocar nas regiões pessoas que disponham de meios para decidir sobre um número razoável de questões de caráter executivo. Com isso, fica realizada a grande vantagem dos planejamentos regionais, qual a de se mostrar ao povo que existe alguém capaz de resolver, rapidamente, suas dificuldades, e ao mesmo tempo se resguarda o gabarito técnico do órgão.

Quanto à interferência política, é evidente que está em desacôrdo com os princípios da autonomia. Este erro não é apenas nosso; é comum em outros países e já existiu até mesmo nos Estados Unidos, onde perdurou muitos anos. Mas, ao elaborarem um dos seus principais planejamentos regionais — o do Vale do Tennessee — os legisladores americanos especificaram que não poderia haver qualquer interferência política no funcionamento do respectivo órgão — a TVA. Passou mesmo a constituir um trunfo para os políticos, em suas campanhas, a promessa de pugnarem pela não ingerência política naquela autarquia.

Entretanto, a controvérsia “política *versus* técnica” deve ser esclarecida. Não há dúvida de que, nos planejamentos regionais, existem problemas de natureza política. Assim, no caso do Tennessee, a lei especificou que as barragens, os reservatórios e outros grandes aproveitamentos, procurassem atender sempre a múltiplas finalidades — prevenção de enchentes, produção de energia elétrica, navegação, irrigação, etc. —, mas que, em caso de conflito, fôsse dada prioridade ao controle das enchentes. Uma vez, porém, estabelecido esse princípio básico, de caráter político, o resto passou a ser questão de técnica administrativa. Cabe ao órgão e não à política escolher os locais das barragens, devendo a escolha obedecer exclusivamente a razões de ordem técnica e não ao desejo político de beneficiar cidades que mais votam. A função política abrange, apenas, as normas fundamentais, enquanto a execução das mesmas é da alçada do órgão.

Não se trata, pois, de menosprezar a colaboração dos políticos, dos representantes do povo. Pelo contrário, tal colaboração é até desejável e mesmo necessária, desde que se processe em nível elevado e não invada o domínio propriamente dito do órgão regional. O essencial é que seja respeitado o limite entre o ato *político* de traçar normas gerais de orientação e o ato *técnico-administrativo* de desenvolver e executar essas normas.

IV — OS PLANEJAMENTOS REGIONAIS NO BRASIL

Há, no Brasil, condições favoráveis e desfavoráveis à implantação de planejamentos regionais.

São condições propicias:

- 1) a abundância de recursos naturais ainda não explorados;
- 2) a existência de desequilíbrios regionais muito acentuados.

Cifram-se como condições desfavoráveis:

- 1) a falta de aprêço pelos estudos básicos, desde que, de modo geral, os responsáveis pelos nossos órgãos governamentais se interessam, apenas, pelas obras de execução rápida, não lhes sobrando paciência para esperar pela indispensável elaboração de estudos prévios;
- 2) a forte interferência política nos órgãos de planejamento regional, dada a circunstância de contarem tais órgãos com verbas vultosas, e de sofrerem menor controle do que os departamentos ministeriais, o que os torna especialmente preferidos para manejo com fins político-partidários.

Foi nesse clima de coexistência de fatores positivos e negativos que se implantaram, no Brasil, por volta de 1950, diversos órgãos de planejamento regional, entre eles se salientando a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a Comissão do Vale do São Francisco, às quais se juntaria, dez anos mais tarde, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, sem falar no tradicional Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que vinha de 1909, mas era apenas um órgão de planejamento parcial.

Foi ainda criada, em 1951, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai mediante convênio entre os 7 estados que integram aquela bacia. Mas, afóra os inconvenientes já mencionados ainda há pouco, com referência às comissões mistas, existe, no caso da Comissão do Paraná-Uruguai, a desigualdade de recursos financeiros entre os diversos estados participantes, com a conseqüente preponderância do estado de São Paulo sobre os demais, fato este que representa mais um motivo de queda da isenção requerida nos planejamentos regionais. Assim sendo, a Comissão em causa está fadada a malograr, se a tempo não fôr transformada em órgão federal.



Aliás, tal transformação poderia tomar como ponto de partida a “Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País”, órgão federal criado em 1956, com o fim de elevar o padrão de vida das populações das partes ocidentais dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso. Ampliando a área desse órgão de modo a

abranjer as bacias do Paraná, Uruguai e Paraguai, o organismo resultante, a denominar-se Comissão da Bacia do Prata, poderia substituir com proveito, e em moldes racionais, os dois órgãos atuais, parcialmente superpostos e mal concebidos, que são a Superintendência da Fronteira Sudoeste e a Comissão Interestadual Paraná-Uruguai.

Passemos, agora, ao exame dos quatro órgãos de planejamento regional inicialmente mencionados: SPVEA, DNOCS, SUDENE e CVSF.

Quanto ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cabe, em primeiro lugar, chamar a atenção para a "região", cujas dimensões, verdadeiramente continentais, tornam impraticável qualquer planejamento regional honesto. A esse inconveniente fundamental, juntam-se: a mediocridade das suas equipes e a falta de autonomia administrativa. No caso da SPVEA, foi realizada a descentralização geográfica, mas não a da autoridade, pelo que, por um lado, perderam-se os melhores valores das equipes e, por outro lado, o órgão foi prêsã fácil das manipulações políticas. É, de fato, notória a dilapidação das verbas do Plano de Valorização da Amazônia nestes últimos anos.

Com referência ao DNOCS, é de se observar que a sua área de atuação, o chamado Polígono das Sêcas, também não se presta para um planejamento regional. Ela não constitui uma região natural, não é uma bacia hidrográfica, nem possui qualquer elemento unificador, físico ou humano, que dê coesão aos interesses da sua vasta extensão territorial. A região do DNOCS não passa de um polígono, traçado artificial e arbitrariamente, sem qualquer critério a não ser o da exploração política — o que, em última análise, significa falta de critério — chegando tal polígono a, em longos trechos, cortar bacias hidrográficas. E quanto à eficiência da equipe técnico-administrativa do DNOCS nos últimos anos, basta citar o depoimento do Superintendente da SUDENE, recentemente publicado, e no qual se lê: "A história do Departamento das Sêcas começa com o aqũde de Quixadá — nome que foi incorporado ao folclore do Nordeste como significando a incapacidade de uma pessoa para executar determinada obra que ela mesma admite ser urgente — e termina com outro aqũde, o de Orós, onde não se sabe o que foi mais impressionante: se a irresponsabilidade técnica ou a dilapidação dos dinheiros públicos".

No que respeita à SUDENE, que veio superpor-se a outros órgãos de planejamento regional, já existentes na mesma região, o menos que se pode dizer é que foi concebida com bastante impropriedade. Em vez de destiná-la unicamente a estruturar a política econômica superior da região nordestina e, sobretudo, coordenar a ação do DNOCS e da CVSF, incumbiram-na igualmente de fazer estudos básicos, elaborar e executar projetos e contratar obras, funções estas que deveriam ser privativas dos já referidos dois órgãos de planejamento — DNOCS e CVSF.

Mas, mesmo sem considerar essa superposição de órgãos e de tarefas, geradora inevitável de conflitos, deve ser notado que a região de atuação da SUDENE é sobremodo imprópria para planejamento. É uma região delimitada pelo critério administrativo, e que se estende da Bahia ao Maranhão, por nada menos que 10 estados, constituindo uma área enorme e muito diversificada, e, pois, de todo "impraticável".

A Comissão do Vale do São Francisco é, entre os nossos órgãos de planejamento regional, o que melhor corresponde às condições requeridas. Atua dentro de uma região apropriadamente delimitada, embora ainda bastante extensa, constituída por uma bacia hidrográfica de porte regular e significativos recursos naturais; possui certa autonomia administrativa; e dá suficiente ênfase aos estudos.

Quanto a estes, pode-se aduzir que, até o momento presente, a CVSF talvez seja o único órgão que aerofotografou tãda a respectiva região, superior a 600 000 km², e já executou extensos levantamentos aerofotogramétricos, que vão

a quase 100 000 quilômetros quadrados. Além disso, é também o órgão que está mais adiantado em estudos hidrológicos, sendo a bacia do São Francisco bem guarnecida de postos hidrométricos, pluviométricos e evaporimétricos. Entretanto, a equipe de estudos e planejamento da CVSF é deficiente, agindo sem qualquer entrosamento, e isso como resultado da péssima estrutura do órgão, que foi dividido em duas diretorias estanques, artificialmente separadas em correspondência a um grupamento arbitrário das categorias profissionais tradicionais: engenheiros civis e eletricitistas, de um lado, e agrônomos, veterinários e médicos, do outro. Achando-se, por sua vez, bastante isolados esses grupos profissionais, mesmo dentro das respectivas Diretorias, resulta que cada setor faz os estudos por conta própria, sem a menor coordenação. Afora esse prejudicial isolamento, o quadro de técnicos da CVSF apresenta-se incompleto, eis que não inclui pedólogos, geólogos, mineralogistas, geógrafos, engenheiros industriais, educadores e economistas, profissionais estes indispensáveis a um órgão de planejamento regional.

No tocante à autonomia que a lei confere à CVSF, deve ser dito que é apenas formal. Na verdade, a CVSF se acha subordinada, sob diferentes aspectos, ao DASP, a uma Comissão de Supervisão de Órgãos Autônomos (CSOA) e à SUDENE. Por outro lado, a interferência política é forte. Assim, para apenas citar um exemplo, lembre-se que, em matéria de programação, a Comissão do Vale do São Francisco deveria elaborar planos quinquenais a serem em tempo aprovados pelo Congresso Nacional. O primeiro plano (1951-1955) só foi aprovado depois de terminado o quinquênio, ou seja *a posteriori*. O segundo plano (1956-1960) foi aprovado quando faltava apenas um ano para expirar o período, em condições quase idênticas portanto às do primeiro. O terceiro (1961-1965) nem chegou a ser enviado ao Congresso! Evidentemente, do ponto de vista dos políticos profissionais, não há qualquer vantagem em se aprovarem planejamentos plurienais, calcados em razões de ordem técnica, sendo-lhes sobremodo mais conveniente prepararem eles próprios os "planos" anuais, através da feitura da lei orçamentária.

*

* *

Feito este balanço acerca dos órgãos de planejamento regional no Brasil, vêm-nos à mente as palavras de um pensador francês: "A História revela-nos quão grandes são as nossas tarefas e quão lentas as nossas realizações; mas, ela também justifica a nossa invencível esperança." Vimos, com efeito, que a história dos nossos planejamentos regionais está repleta de pecados, mas também é inegável o surgimento de sintomas promissores, que infundem otimismo.

Eis porque me permito conclamar os geógrafos presentes, vindos dos mais diversos recantos do país, no sentido de que disseminem as idéias ventiladas nesta palestra, assim esclarecendo a opinião pública sobre os percalços que ainda se opõem ao funcionamento racional dos nossos planejamentos regionais. E fiquem certos de que tal esforço de esclarecimento não será em vão: a opinião pública é possivelmente o meio mais eficaz, a arma mais irresistível, na luta contra vícios e erros!

E só a possibilidade de tal esclarecimento amplo é capaz de nos instilar a esperança de que, dentro de alguns anos, os planejamentos regionais no Brasil tomem o rumo certo e de fato tragam o desenvolvimento harmônico das nossas regiões retardadas, disseminando pelo país os benefícios da civilização, que por enquanto constituem privilégio de apenas uma parte da população; e que de fato se generalizem, em consequência, os bons padrões de vida; e que todas essas benesses sejam obtidas sem o sacrifício da liberdade individual, que é o bem supremo, o elemento essencial da dignidade humana.