

DA MESMA EDITORA  
OBRAS DE CIÊNCIAS SOCIAIS

<i>Formação do Brasil Contemporâneo</i>	—	Caio Prado Júnior
<i>História Econômica do Brasil</i>	—	" " "
<i>Evolução Política do Brasil</i>	—	" " "
<i>Geografia da Fome</i>	—	Josué de Castro
<i>Geopolítica da Fome</i>	—	" "
<i>Documentário do Nordeste</i>	—	" "
<i>Ensaio de Geografia Humana</i>	—	" "
<i>Ensaio de Biologia Social</i>	—	" "
<i>O Livro Negro da Fome</i>	—	" "
<i>A Terra e o Homem no Nordeste</i>	—	Manuel Correia de Andrade
<i>Paísagens e Problemas do Brasil</i>	—	" "
<i>Espaço Polarização e Desenvolvimento</i>	—	" " "
<i>Formação Histórica do Brasil</i>	—	Nelson Werneck Sodré
<i>Capitais Estrangeiras e Dividas Externas do Brasil</i>	—	Pinto Ferreira
<i>Os Indiantes nas Capitâneas de Cima</i>	—	Elias Lipiner
<i>Grandza e Decadência do Café</i>	—	Stanley I. Stein
<i>A Civilização do Café</i>	—	Mota Sobrinho
<i>Nós, o Povo</i>	—	Leo Huberman
<i>Desajto à Riqueza</i>	—	Gunnar Myrdal
<i>A Atingção do Homem Moderno</i>	—	Fritz Pappenheim
<i>Pobreza — suas raízes e seu futuro</i>	—	Hyman Lunner
<i>A Revolução de 1930 — Historiografia e História</i>	—	Boris Fausto
<i>Desenvolvimento e Crise no Brasil</i>	—	L. C. Bresser Pereira
<i>Industrialização e Atitudes Operárias</i>	—	Leôncio Martins Rodrigues
<i>Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento</i>	—	Autores Diversos
<i>Grã-Bretanha e o Início da Modernização no Brasil</i>	—	Richard Graham (a sair)

MANUEL CORREIA DE ANDRADE

# GEOGRAFIA, REGIÃO E DESENVOLVIMENTO

(INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO  
"AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE")

1.<sup>a</sup> edição: 1967  
Publicada pelo Instituto de Ciências Políticas e Sociais — Recife

2.<sup>a</sup> edição



EDITORA BRASILIENSE  
1971

Salientamos, assim, a existência de dois tipos de regiões subdesenvolvidas; as velhas regiões que têm estruturas arcaicas e que necessitam de transformações para que voltem a ter um ritmo de desenvolvimento normal e as novas regiões cujo desenvolvimento necessita ser regulatizado, cujo povoamento necessita ser disciplinado para que elas, com as possibilidades que têm permitam o desenvolvimento e não a simples devastação. No Paraná observam-se cafés com vinte e cinco anos de idade que não são mais economicamente produtivos porque os métodos de utilização do solo foram os mais extraordinários no sentido de fazer a sua degradação. Assim o "aménagement du territoire" é aquele tipo de estudo, aquela disciplina que é utilizada na formulação do diagnóstico de um país, para estabelecer as diferenças existentes entre o desenvolvimento das diversas áreas, pesquisar as causas da diferença desse desenvolvimento e procurar indicar aos administradores e aos programadores quais os caminhos que devem ser seguidos para fazer com que as regiões mais atrasadas alcancem os níveis de desenvolvimento das regiões mais adiantadas; é, assim, uma arma extraordinária da planificação regional e da prospectiva. Na França há mesmo um grupo de trabalho designado pelo Primeiro Ministro que fez estudos de prospectiva para apontar quais as tendências do crescimento francês até 1985, a fim de evitar que a programação crie crescimentos patológicos, crescimentos dirigidos só em um setor, em detrimento dos outros setores (5). O "aménagement du territoire" é a arma utilizada por geógrafos e economistas, trabalhando em comum para conseguir fazer com que a programação econômica, a programação regional leve as regiões subdesenvolvidas dentro de um mesmo país ao mesmo grau de desenvolvimento das áreas ricas ou que se aproximem do mesmo grau de desenvolvimento das regiões desenvolvidas.

(5) *Reflexions pour 1985. La Documentation Française, Paris, 1964.*

## "L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE": CONCEITO E PRINCÍPIOS

### III

#### 1 — Conceito

É difícil fazer-se uma tradução da expressão francesa "aménagement du territoire" para o português. "Aménager" traduzido ao pé da letra significa regularizar, organizar, pôr em ordem, dirigir o corte das madeiras, enquanto "territoire" significa território. Nenhuma dessas expressões portuguesas, entretanto, traduz bem o que os franceses chamam de "aménagement du territoire". Com a exposição do que é o "aménagement du territoire" será fácil compreender o que significa, sem traduzir literalmente o termo. Essa expressão que é largamente usada, corresponde mais ou menos ao que os americanos-do-norte chamam de "Regional Science", que os holandeses chamam de "planificação do espaço" e os ingleses de "Town and Country Planning". Observa-se que no "aménagement du territoire" se procura estudar o problema das diferenças de desenvolvimento regional encarando-o de forma globalizada, caracterizando os seus aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e geográficos. Por possibilitar esta visão globalizada é que é utilizado em vários países da Europa como a França, a Alemanha, a Bélgica, para fazer aquilo que os franceses

chamam de prospectiva. Daí Pierre Massé (1) afirmar que o "aménagement du territoire" é como que uma combinação entre um artigo de fé e um risco calculado, permitindo fazer "a projeção geográfica da sociedade do futuro". Vian, líder intelectual do grupo "Economie et Humanisme", afirma que o "aménagement du territoire" não se propõe a substituir a planificação, ao contrário, se propõe a fazer a projeção geográfica da mesma (2).

## 2 — Princípios

Quais os princípios que norteiam esse programa?

1 — O problema fundamental para uma política dessa natureza é fazer com que uma região onde há velhas formas de estruturas econômicas se transforme em uma região de economia moderna. Então, para que se realize um programa deste tipo, é necessário que se diagnostique quais as áreas do país que apresentam características de subdesenvolvimento e que para elas se encaminhe capitais orientados para os setores que possam dinamizar a sua vida econômica. Estes capitais podem ser obtidos nas regiões mais desenvolvidas ou capitalizadas do país ou mesmo no exterior. Claro que estes capitais oriundos do exterior e vindos sob a forma de empréstimos ou de investimentos privados devem ser aplicados de acordo com os interesses e com a orientação da planificação do país que o recebe.

2 — É necessário que a população da região que vai ser beneficiada tenha interesse no desenvolvimento da mesma e colabore voluntariamente no esforço para atingir as metas programadas. Dificilmente se pode fazer uma política dessa natureza numa determinada região, sem contar com o consentimento e o apoio da população local: é necessário, então, primeiramente, engajá-la no processo de modernização. Esse programa comporta, entre outras coisas, o seguinte: uma definição do quadro

natural em que se vai exercer a política de "aménagement du territoire", de vez que é impossível fazer-se qualquer programa para transformar uma região que não se conhece; também é necessário que esse programa compreenda um plano geral de objetivos a longo prazo com hierarquia das urgências e com relação de ações-chave. É esse programa a longo prazo que vai diferenciar o "aménagement du territoire" da simples planificação. A planificação é feita visando geralmente um período curto de três, quatro, cinco, sete ou dez anos, enquanto o "aménagement du territoire" visa um espaço de tempo mais longo dentro do qual serão feitos vários planos de desenvolvimento a curto prazo que obedecerão à hierarquia por ele indicada. Deve comportar uma definição dos métodos que serão utilizados para uma realização prática dos seus fins e deve definir as condições de cooperação ativa e permanente das populações interessadas na realização do plano. Deve definir, assim, o que espera da cooperação por parte da população interessada.

Na França onde há uma preocupação muito grande não só em relação ao território francês, como também em relação aos outros países e aos departamentos que participam da Comunidade e que recebem ajuda técnica e econômica da França, existem instituições privadas e para-oficiais que se destinam a mobilizar a população destas áreas para torná-las aptas a receber essa ajuda. Uma das mais famosas é o IRAM, Instituto de pesquisas e de planificação que vem trabalhando na República Malgaxe, na República do Níger, no Senegal e no Reino do Marrocos e, mais recentemente na Argélia, fazendo aquilo que os franceses chamam de "animação rural", o que significa preparar a população rural para receber um programa de transformação em suas técnicas agrícolas e em sua organização. Geralmente os técnicos do IRAM se dirigem, após a realização de um diagnóstico regional, para uma aldeia, escolhem os elementos ativos e que têm condições de liderança e os orientam na própria comunidade porque, alegam, se trouxerem os elementos mais ativos para a cidade dificilmente eles voltariam à aldeia. Assim chegamos à conclusão de que os trabalhos da Délégation de l'Aménagement du territoire et d'Action Régionale, feitos no território francês são, até certo ponto, complementados nos países independentes da África, de

(1) Massé, Pierre — L'aménagement du territoire, projection géographique de la société de l'avenir, em *Revue d'Economie Politique*, pág. 5. Numéro Spécial, Sirey, Paris, 1964.

(2) Vian, Pierre — Démocratie, Planification, Aménagement, pág. 159. Les Éditions Ouvrières Économie et Humanisme, Paris s/d.



língua francesa e ainda ligados à antiga metrópole por laços culturais e econômicos pela ação do Ministère de la Coopération e por organizações privadas, oficiais e semi-oficiais que atuam nestes territórios.

Há, ainda, programas muito interessantes organizados pela SATEC, que é uma sociedade de economia mista em que a França e o Mercado Comum Europeu têm interesses e que desenvolve no Senegal um programa para incrementar a produtividade da cultura do amendoim. O Senegal é uma pequena república africana que vive da exportação do amendoim — sua produção em 1964 alcançou as 990.000 toneladas — fato que traz para ela dois problemas: primeiro, essa cultura é feita em áreas onde se cultivava anteriormente o sorgo e o milho, expande-se, portanto, em detrimento destas culturas, provocando a queda no nível alimentício da população. Segundo, a cultura do amendoim é extensiva e cara e o Senegal só pode colocar este produto na França por causa da decadência da cultura da oliveira neste país e porque a França subvenciona o preço do amendoim. Daqui a alguns anos, quando estiver completada a integração do Mercado Comum Europeu, a França não poderá subvencionar mais o amendoim e o Senegal não poderá fornecer este produto ao preço do mercado. Então a SATEC estava com um programa de desenvolvimento visando aumentar em 25% a produtividade no período 1967/70. Isto permitirá liberar terras para a cultura do sorgo que é o produto alimentício básico e baratear o amendoim em 20 ou 25%, permitindo que o Senegal se mantenha no mercado francês mesmo após a total integração da França no Mercado Comum Europeu, e cessando o subvencionamento.

### 3 — "Aménagement du territoire" e planificação regional

Mas, quais as ligações do "aménagement du territoire" com os planos de desenvolvimento regional? Durante muito tempo houve quem o confundisse com a planificação regional, quando não são a mesma coisa. Há uma série de aspectos que diferenciam uma coisa da outra. O "aménagement du territoire", por exemplo, é feito a longo termo, resulta de uma visão a longo prazo

e as linhas gerais desses planos contrastam com o curto prazo e com a previsão de objetivos dos planos quinquenais e quadrienais de desenvolvimento.

Assim, o "aménagement du territoire", dá uma visão a longo prazo e com objetivos gerais, enquanto a planificação regional é feita a curto prazo e com objetivos definidos específicos; donde se deve partir de um plano de "aménagement du territoire" para os planos de desenvolvimento regional, quadrienais, trienais e quinquenais.

O "aménagement du territoire", ao contrário da planificação, não olha o homem como um produtor, mas como um habitante; o homem-habitante é uma escala mais ampla do que o homem-produtor, este é apenas um aspecto do homem-habitante. Assim, interessa ao "aménagement du territoire" os problemas do habitat, os problemas políticos, sociais, ao lado dos problemas econômicos que são específicos da planificação regional.

Além disto, um plano de "aménagement du territoire" não deve ser nunca um catálogo de reivindicações, deve sempre distinguir o que é desejado daquilo que é necessário e deve visar sempre as reivindicações necessárias e não as apenas desejadas.

Um outro problema muito sério é que o "aménagement du territoire" deve sempre encarar o país como um todo, como uma unidade e preocupar-se para que o programa regional seja uma aplicação do plano nacional à região, porque não é justo que se faça um plano para cada região do país sem consultar as inter-relações existentes entre as várias regiões, aquilo que há de comum ao todo. Desde que se estabelece as fronteiras de um país, a soberania do mesmo sobre um território, é natural que se deva sempre encarar essas políticas de modernização, de desenvolvimento, em função do todo nacional e não formular para cada região um programa próprio ignorando os problemas e os programas de desenvolvimento das regiões vizinhas.

O Estado de Israel, por exemplo, possui uma área desenvolvida ao Norte e uma área nova, quase desabitada, onde viviam apenas beduínos, ao Sul. A área do Norte, apesar de menos extensa que a do Sul apresenta condições naturais mais favoráveis e foi colonizada por imigrantes de alto nível cultural, encontrando-se mais desenvolvida. Com a chegada em grande escala de imi-

grantes de países os mais diversos, após 1948, os israelitas tiveram de fazer planos de desenvolvimento do país e dividiram a porção menos povoada em regiões de planificação. Há um livro de Meister (3), excelente, sobre planificação rural em Israel, onde se observa como tentam absorver os imigrantes ao mesmo tempo em que tratam de ir criando no Sul do país uma estrutura capaz de desenvolver e integrar no jovem país, regiões semi-áridas e até desérticas. Em Lajich, uma região de 900 quilômetros quadrados, foi fundada, bem no centro uma cidade que deverá ser o centro regional, a cidade de Kiryat-Gat, onde existem indústrias de tecidos, de açúcar de beterraba, etc. A região foi dividida em três sub-regiões: a porção litorânea, a porção central e a porção oriental. A primeira, situada a Oeste e banhada pelo Mar Mediterrâneo é um pouco mais úmida e dedicada, sobretudo, à agricultura de produtos alimentícios. A porção Central, dedicada à agricultura de plantas industriais: algodão e beterraba. E a Oriental, mais distante do mar e mais seca, se dedica à criação sobretudo de vacas e galinhas. Nós sabemos que Israel tem obtido rendimentos muitos elevados quer na agricultura quer na pecuária. Em princípio os imigrantes são levados para estas áreas pouco povoadas e encaminhados às atividades agrícolas. Ocorre porém que nem todo homem se pode tornar um agricultor, sobretudo quando nos referimos ao povo judeu que nos países fora de Israel vive geralmente dedicado ao comércio e às profissões liberais. Mesmo que alguns imigrantes viajem para Israel com um grande desejo de ser agricultores, podem, depois de dois ou três anos descobrir que não têm aptidões para as atividades agrícolas. Então, nessa mesma área eles implantam indústrias que poderão absorver a mão-de-obra que não se adaptou às atividades agrícolas.

O problema da melhor distribuição da população no espaço territorial é sentido em quase todos os países da Europa que estão preocupados com o "aménagement du territoire". Na França, o que se observa é a concentração da população e das indústrias em torno de Paris e das regiões do Norte e do Leste, assim como a migração dos franceses de outras regiões para o Norte, para a re-

gião mais rica. Os programas prevêem a criação, entre as regiões mais pobres e distantes e as mais ricas, de centros que funcionem como locais de retenção de imigrantes. O imigrante que vem, por exemplo, da Bretanha, antes de atingir Paris se detém em Rennes que é a antiga capital da Bretanha, cidade de mais de 200.000 habitantes e que tem condições de desenvolvimento industrial. Então, procuram criar aí em Rennes uma oferta de empregos que faça com que a população rural bretã, chegando à cidade, permaneça em Rennes ou em suas imediações, que não prossiga até Paris ou ao Norte do país.

Sabemos que mesmo sem uma política de "aménagement du territoire" isso ocorre em todos os lugares, que certas cidades se tornam pólos de desenvolvimento econômico naturalmente, mas o homem tem condições não só para provocar o aparecimento desses pólos de crescimento econômico, como de orientar os já existentes, ampliando e qualificando, orientando enfim a sua influência sobre a região para eles polarizadas. Há um estudo recente do Prof. José Lavareda (4) no qual ele caracteriza Caruaru como centro de retenção, como centro onde param os migrantes vindos do campo e de pequenas cidades do Agreste e do Sertão; ele mostra como a população daqueles lugares menores, daqueles municípios situados nos arredores e ao Oeste de Caruaru antes de contribuir com migrantes que se dirigem diretamente para o Recife, oferece migrantes que se dirigem diretamente para Caruaru sendo uma grande percentagem dos mesmos retida naquela importante cidade agreste e só outra percentagem é que continua até o Recife, São Paulo, etc. Em consequência concluímos que ao criar em Caruaru, ou mais no interior, em Arcoverde, em Salgueiro, em Araripina ou em Petrolina condições de trabalho, essa população que migra para o Recife e que aí cria problemas muito sérios, talvez mais sérios do que aqueles criados em Paris, grande parte ficaria pelo caminho, não chegaria até a Capital, porque encontraria próximas ao ponto de partida as oportunidades de trabalho e as condições de vida que esperava obter no Recife. Essa

(3) Meister, Albert — Principes et Tendances de la Planification Rurale en Israel. Mouton & Co. Paris, La Haya, 1962.

(4) Migrações Internas no Nordeste — Caruaru um dos seus centros detentores, em *Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais*, nº 9, Recife, 1960.



população não deseja vir para a Capital para se instalar num meio mais adiantado, ela migra à procura de condições que não tem oportunidade de encontrar nos lugares de onde parte, e por onde passa. Poder-se-ia argumentar que tal medida reteria o crescimento do Recife e essa cidade deixaria de ser a quarta cidade do Brasil, em população; mas isso, longe de prejudicar, facilitaria a solução de grandes problemas que afligem a Capital pernambucana.

O Recife se porta em relação a Pernambuco — referimo-nos ao grande Recife — com 25% da população do Estado, como um verdadeiro entrave ao seu desenvolvimento porque se torna uma cabeça imensa para um corpo pequeno. O que salva um pouco o Recife é que a cidade não funciona apenas como capital de Pernambuco, funciona também como metrópole de quase toda uma região — o Nordeste. Mas as dimensões do Recife e as condições por ele oferecidas estão aquém daquilo que essa metrópole necessita. É por isso que há uma concentração enorme de desempregados e subempregados, concentração que pode ser constatada até por observações superficiais de rua. O sociólogo-antrópologo Gilberto Freyre, conhecedor dos problemas do Nordeste, chegou a afirmar, certa vez, que o Recife não estava crescendo, estava inchando, pois o seu processo de crescimento era mais uma inchação que um verdadeiro crescimento. Ora, na França, o problema do crescimento de Paris, embora de forma menos grave que o do Recife em relação a Pernambuco, se assemelha ao nosso, de vez que o grande Recife — abrangendo também Olinda, Camaragibe, Cavaleiro, Prazeres e Piedade, talvez até Paulista, São Lourenço da Mata e Jaboatão possui mais de 1.700.000 habitantes sobre os 5.000.000 de habitantes do Estado, enquanto que a aglomeração parisiense, o Grande-Paris, tem cerca de 9 milhões de habitantes para 47 milhões de franceses. O que nos leva a concluir aqui a concentração ainda está relativamente mais acentuada. Isto sem levarmos em conta que Paris como cidade de um país desenvolvido oferece outras oportunidades de trabalho que o Recife não pode oferecer. Além disso, não se pode comparar qualitativamente a mão-de-obra que demanda Paris com a que demanda o Recife. O economista francês J. F. Grawer no livro "Paris e o deserto francês" chama atenção para essas distorções regionais. É claro

que não pretendemos escrever nem aconselhar ninguém a escrever um livro sobre "O Recife e o deserto pernambucano", mas o que é fato é que o Recife com o seu crescimento acima das possibilidades e das necessidades do Estado dificulta mais que favorece as soluções para os problemas de Pernambuco e do Nordeste.

Melhor seria que se formassem no Estado cidades com relativa importância comercial e industrial que concentrassem população oscilando entre os 40.000 e os 200.000 habitantes, enquanto o Recife permanecesse mais ou menos estabilizado ou com um crescimento lento, do que sentir que haja toda uma concentração da população do Estado numa área restrita, o que traria uma série de dificuldades, inclusive ao abastecimento. Sabemos que cerca de 52% da população de Pernambuco, portanto um pouco mais da metade, vive na região do Litoral e Mata que corresponde apenas a pouco mais de um décimo da extensão do Estado — onze mil quilômetros em noventa e oito mil —. Assim, um décimo da extensão de Pernambuco contém mais da metade da população, enquanto o Sertão que corresponde a quase sete décimos da superfície do Estado, com sessenta e sete mil quilômetros quadrados, tem uma população inferior à da cidade do Recife. Poder-se-ia dizer que as condições naturais são bastante diversas, que o Sertão não poderia suportar uma densidade demográfica igual à da Zona do Litoral e Mata e que os recursos do Sertão ainda não estão convenientemente explorados, o que é verdadeiro. Mas este desequilíbrio pode ser atenuado quando sabemos que no Sertão existem áreas onde há umidade suficiente para a concentração da população, como as serras, as margens do rio São Francisco e de alguns rios temporários que têm um escoamento do lençol aluvial sob o leito do rio, na estação seca, podendo ser utilizado por uma agricultura irrigada de alta produtividade e que aquelas grandes áreas secas podem também ter um maior aproveitamento se se fizer nas mesmas a cultura de certas plantas adaptadas às condições de clima semi-árido. No Nordeste, por exemplo, deveria ser incrementada a cultura do sorgo, em grande escala. O sorgo é uma gramínea que se assemelha ao trigo mas que tem um ciclo vegetativo muito mais rápido e pode ser utilizado tanto como forragem, como na alimentação humana, prestado-se à confecção de uma série de pratos, semelhantes

aos feitos com milho. É uma planta que na África, ao Sul do Saara, garante a alimentação da população em condições climáticas muito mais difíceis que as do Nordeste. O Prof. Pierre George admite que são quatro os cereais básicos da civilização: o arroz no Extremo Oriente, o trigo na Europa, o sorgo na África e o milho na América (os mais, os astecas e os Incas se alimentavam, sobretudo, de milho) (5). O sorgo continuou sendo uma planta africana e asiática até os fins do século passado, ao contrário dos outros cereais — trigo, arroz e milho — que se expandiram pelos vários continentes. Recentemente, porém, ele tem-se expandido muito. Nos Estados Unidos, nas zonas do Oeste, onde o clima é semi-árido e às vezes árido e onde a quantidade e a distribuição das chuvas anuais não permite a cultura do milho em condições econômicas, os americanos estão fazendo em larga escala a cultura do sorgo e é possível que se tornem dentro de pouco tempo um dos maiores produtores de sorgo do mundo (6). Os países grandes produtores de sorgo da África são ora de pequena extensão como o Senegal (196.192 km<sup>2</sup>), e o Alto Volta (274.200 km<sup>2</sup>) ora grandes, mas quase inteiramente desérticos como o Mali (1.209.625 km<sup>2</sup>) e o Níger (1.267.000 km<sup>2</sup>) de vez que a maior parte dos seus territórios está situada no deserto do Saara onde eles não podem cultivar nem mesmo o sorgo; eles o cultivam nas regiões menos secas como o Sahel onde chove de 300 a 500mm por ano, com grande concentração da pluviosidade em um período de dois a três meses. Na Jordânia, em Israel, na Síria, o sorgo está-se desenvolvendo, do mesmo modo que na Índia e na China, nas áreas secas, sendo estes dois grandes países asiáticos os maiores produtores mundiais. Já era tempo de fazer-se a experimentação em larga escala aqui no Nordeste do Brasil, do sorgo, não só por ser planta adaptada aos climas semi-áridos, como por se prestar à ensilagem por ser excelente alimento para o gado.

Também é indispensável à planificação de uma política de "aménagement du territoire" o estudo das estruturas. Quando se vai fazer uma política dessa natureza

(5) George, Pierre — Geografia Econômica, pág. 292. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.

(6) Taylor, Harry — Uma Região Produtora de Sorgo nos Estados Unidos, em *Boletim Paulista de Geografia*, nº 29, São Paulo, 1958.

num determinado país ou num determinado território levando-se em conta o papel polarizador exercido pelas cidades deve-se ter como preocupação inicial indicar quais são as metrópoles dos mesmos: primeiro, a metrópole nacional; depois, as metrópoles regionais. Há países que têm apenas uma metrópole nacional embora nem sempre a metrópole seja a Capital. Londres, por exemplo, é metrópole nacional da Inglaterra, como Paris é inquestionavelmente a da França, mas no Brasil, Brasília não é metrópole, como Washington não é nos Estados Unidos, Camberra não é na Austrália, nem Otawa o é no Canadá. As verdadeiras metrópoles do Brasil são Rio de Janeiro e São Paulo. As metrópoles dos Estados Unidos são New York, Chicago e Los Angeles, assim como as do Canadá são Montréal e Toronto e a da Austrália é Sydney. Em países de grande extensão territorial como o nosso, ao lado das metrópoles nacionais existem as metrópoles regionais; Belém, por exemplo, é metrópole de toda a Amazônia e não somente do Pará, Recife é metrópole do Nordeste e não apenas de Pernambuco, Porto Alegre é metrópole da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e parte do Paraná) e não apenas do Rio Grande do Sul.

É necessário indicar ainda os pólos de desenvolvimento, aquelas cidades que dispõem de condições para provocar o crescimento econômico da região em que se situam, de sua área de influência. Muitas vezes esses pólos de desenvolvimento são naturais, formam-se espontaneamente como ocorre com Campina Grande que apesar de não ser capital de Estado, de ser uma simples cidade do interior da Paraíba, devido à sua posição geográfica, ao espírito empreendedor de sua gente, ao grande desenvolvimento comercial, assim como a uma série de fatores outros, é a cidade mais importante do Nordeste, se excluirmos Recife, Salvador e Fortaleza. Campina Grande tem hoje mais pujança econômica do que qualquer outra capital nordestina, se excluirmos as três cidades antes mencionadas.

Mas não é só Campina Grande. Mossoró é um centro regional, é um pólo de desenvolvimento regional como Crato e Juazeiro do Norte no Ceará, como Caruaru e Garanhuns em Pernambuco e como as cidades gêmeas de Petrolina e Juazeiro o são na fronteira de Pernambuco com a Bahia. Há, assim, uma série de pólos de desenvolvimento, são cidades onde se instalaram determinadas ativ-



dades econômicas que provocam não só o crescimento dessas cidades, como também o desenvolvimento econômico das áreas que lhe ficam próximas, e que delas são dependentes (7).

Os outros problemas que devem também ser estudados são os da repartição regional das atividades agrícolas, das atividades industriais e das atividades de serviços. Um dos grandes problemas, uma das grandes distorções que podem ser causadas por planos de desenvolvimento não bem ajustados à realidade geográfica é que esses muitas vezes se preocupam muito com o setor industrial e pouco com o setor agrícola e com o setor pecuário. Desenvolvimento, até certo ponto é industrialização, mas a industrialização não pode ser feita no vácuo; ela tem que ser feita em função de matérias-primas produzidas e essas têm que ser fornecidas pelas atividades primárias, levando-se em conta também a mão-de-obra e os capitais disponíveis. Então o "aménagement du territoire" deve, perdendo aquele espírito de preocupação só com o lado econômico, preocupar-se também com o lado humano, fazer com que haja uma coordenação do desenvolvimento industrial com o desenvolvimento agrícola, pecuário, e com a exploração mineral, florestal, conforme a área, para que haja um desenvolvimento equilibrado em todos os setores e não um desenvolvimento rápido num setor em detrimento dos outros, do que resultaria um crescimento patológico que não pode ser nunca confundido com desenvolvimento.

Deve ser feita ainda uma organização de educação, de formação profissional da população na área em que se vai atuar, porque não adianta fornecer casas higiênicas e boas a pessoas que não tenham nível cultural para habitá-las nem nível econômico para mantê-las. Uma casa requer conservação e se quem a habita ganha apenas o suficiente para adquirir alimentos, não pode conservá-la e se não tem educação não pode utilizá-la. Sabemos do exemplo de pessoas do campo que foram colocadas em casas modernas e, não conhecendo o uso dos sanitários, os utilizaram como lugar para pôr galinhas a chocar. O erro não é de quem usou indevidamente o sanitário mas de

quem planejou fazer as casas com conforto moderno sem dar a quem ia ocupá-las condições econômicas para conservá-las, nem educação ou condições culturais para usá-las. Assim, um plano de "aménagement du territoire" deve ser humano, um plano global para poder fazer com que o desenvolvimento econômico seja acompanhado pelo desenvolvimento da educação e, sobretudo, da formação profissional, porque educação apenas literária — o aprender a ler, a escrever e a contar — é muito pouco se se quer fazer um programa de desenvolvimento ou de aproveitamento do território.

É necessário que se dê uma formação profissional, sobretudo num país como o nosso em que existe quase que apenas uma cúpula universitária ao lado da mão-de-obra sem qualquer formação profissional. Nós sabemos a deficiência de profissionais, de técnicos de nível médio em nosso país, apesar de as escolas profissionais criadas a partir do Governo do Presidente Nilo Pecanha visando atender as necessidades de mão-de-obra qualificada em um país a se industrializar, estarem quase sempre com déficits de matrículas. Deficit observado sobretudo se compararmos com as matrículas dos cursos secundários apesar de corresponderem em direitos aos mesmos e de conferirem diplomas equivalentes. Sabemos também que na classe média e mesmo na classe proletária é considerado quase um rebaixamento para a família o estudante fazer o curso secundário numa escola técnica industrial e não em um ginásio. Quando um curso técnico seria muito mais útil ao estudante e ao país do que um curso literário, porque forneceria uma profissão ao lado do direito ao acesso a qualquer curso superior.

Outro problema muito sério é o da organização das vias de transportes e comunicação, que têm importância fundamental, porque se não houver circulação não pode haver riqueza. A produção para ser rentável necessita estradas, necessita facilidade de escoamento, facilidade de acesso ao mercado consumidor, do contrário, não trará benefícios ao produtor.

Daí concluímos que o "aménagement du territoire" é ao mesmo tempo geográfico e econômico. Geográfico porque ele é essencialmente espacial e econômico porque visa elevar os níveis de vida, visa orientar a dinâmica do desenvolvimento a fim de alcançar um equilíbrio entre

(7) Boudville, Jacques R. — Les Espaces Économiques. Presses Universitaires de France. Paris, 1965 e L'Économie Régionale et Espace Opérationnel. INSEEA. Paris, 1958.



as várias regiões de um país. Facilita ainda a realização dos trabalhos de prospectiva que se vêm realizando na Europa. Daí ser assunto que preocupa largamente aos estudiosos europeus que têm organizado cursos de nível superior sobre o mesmo — famoso é o ministrado em dois anos da Universidade Católica de Louvain, Bélgica, em nível de pós-graduação — e tem preocupado uma série de cientistas que vêm publicando substanciais trabalhos sobre o assunto, como Pierre Massé que dirigiu a Comissão Geral do Plano, na França (8), como Philippe Lamour que preside no mesmo país a Comissão Nacional de "Aménagement du Territoire" (9) como Delmas (10), isto sem falarmos em trabalhos não especificamente sobre "aménagement du territoire" mas tíeis à organização de programas deste tipo, ora escritos por grandes economistas como Ferroux e Bouderville, preocupados com economia espacial, sobretudo regional, ora por geógrafos como Pierre George (11), J. Tricart (12), Gottmann (13), Philliponeau (14) e Rochefort (15) entre muitos outros. Observa-se, assim, que aí há o ponto de encontro entre a contribuição de cientistas de formações profissionais as mais diversas — geógrafos, economistas, sociólogos, antropólogos, administradores, demógrafos, etc. — para a solução dos problemas do homem, para evitar a existência de grandes desequilíbrios de desenvolvimento regional dentro das fronteiras de um país.

- (8) Le Plan ou l'Anti-Hasard. Éditions Gallimard, Paris, 1965.  
 (9) L'Aménagement du Territoire. Principes, Éléments Directeurs, Méthodes et Moyens. Les Éditions de L'Épargne, Paris.  
 (10) L'Aménagement du Territoire. Presses Universitaires de France, Paris, 1963.  
 (11) George, Pierre — Problèmes, Doctrine et Méthode, em *La Géographie Active*. Presses Universitaires de France, Paris, 1964.  
 (12) Etude Géographique des Problèmes de Transports en Côte d'Ivoire. Ministère des Travaux Publics. République de Côte d'Ivoire. La Documentation Française, Paris s/d.  
 (13) L'Aménagement de l'Espace. Planification Régionale et Géographie. Librairie Armand Colin, Paris, 1952.  
 (14) Géographie et Action. Introduction à la Géographie Appliquée. Librairie Armand Colin, Paris, 1960 e Le Problème Breton et le Programme d'Action Régionale. Librairie Armand Colin, Paris, 1957.  
 (15) et Labasse, Jean — Le Rôle des Equipements Tertiaires Supérieurs dans la Polarisation de la Vie Régionale en Europe Occidentale. Ministère de la Construction, Paris, 1964.

#### IV

### O "AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE" PROGRAMAÇÃO, DECISÃO E EXECUÇÃO

#### 1 — A importância do diagnóstico e a elaboração do programa

Do ponto de vista metodológico, uma das coisas mais importantes para o trabalho de "aménagement du territoire" é a realização de um diagnóstico da área em que vai ser aplicado o programa. Não se pode fazer qualquer programa dessa natureza ou de planificação regional numa área da qual não temos um diagnóstico; é necessário fazer o estudo global da região ou do país, pondo em foco as suas estruturas, as suas características mais gerais, mais amplas e, após o conhecimento deste diagnóstico, iniciar o trabalho de realização de um programa de "aménagement du territoire".

O diagnóstico é, portanto, inteiramente indispensável; sem o conhecimento da realidade geo-econômica e social não se pode planificar coisa alguma para transformar e dinamizar esta realidade. Ao realizarmos os estudos da infra-estrutura visando a realização do diagnóstico, encontramos geralmente, em qualquer região, em qualquer país, aquilo que chamamos de zonas fortes e zonas fracas. As zonas fortes são as que apresentam um maior desenvolvimento, que se acham mais capitalizadas, sendo, ao contrário, chamadas de zonas fracas as mais pobres. Exemplificando com o Brasil, podemos considerar a Região Sudeste

que compreende os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara e Espírito Santo, como zona forte em contraposição ao Nordeste que é uma zona fraca e ao Centro-Oeste e a Amazônia que são ainda econômica e socialmente mais fracas que o Nordeste. Embora se observe com o levantamento de dados estatísticos que o Centro-Oeste é uma região que está em ritmo de crescimento muito rápido. Em 1920, a sua população correspondia a 2,5% da população brasileira, hoje corresponde a 4,5% da mesma, o que indica que o crescimento populacional nesta área está se fazendo duas vezes mais rapidamente que no total do país. Que a região devido ao desbravamento de novas terras e a oportunidade de emprego que oferece tornou-se um dos centros de atração para os habitantes das outras regiões do país. Quanto à Região Sul que compreende os Estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, observamos também um elevado ritmo de crescimento econômico e populacional.

As diferenças entre as regiões fortes e as regiões fracas são tanto do ponto de vista demográfico — importância da população ativa no total — como do econômico — desigualdade na renda *per capita* dos seus habitantes, baixo consumo de eletricidade e de certos alimentos de alto valor nutritivo como o leite, a carne e ovos. Sabemos que no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste a renda *per capita* é muito baixa, do mesmo modo que o consumo de aço por habitante-ano, e o volume da aquisição de aparelhos eletro-domésticos que, embora pareça sem importância, indica um nível econômico mais alto ou mais baixo e um nível cultural maior ou menor. No estudo de qualquer região ou país devemos ter em vista a existência de ao menos três tipos de áreas ou sub-regiões: a área ou sub-região desenvolvida, a área ou sub-região em vias de desenvolvimento e, finalmente, a área ou sub-região caracteristicamente subdesenvolvida. O programa deve levar em conta não só a área subdesenvolvida ou a área em vias de desenvolvimento como também a área desenvolvida. Deve ter, é claro, maior preocupação com as áreas menos desenvolvidas para que tenham um progresso mais rápido e alcancem o desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas, mas deve ter em vista que o desenvolvimento não é estático, ao contrário, é dinâmico, e se uma área desenvolvida estaciona, dentro de alguns anos será uma área subdesenvolvida.

Se nós estivéssemos vivendo ainda em Pernambuco no século XVI, estaríamos vivendo na área mais desenvolvida do país; no entanto, não houve um retrocesso, nem uma decadência econômica da região, houve sim, em alguns períodos, uma paralização e em outros um crescimento mais lento do que em outras regiões do país e o resultado é que hoje vivemos em uma região subdesenvolvida em relação ao todo nacional. É necessário não encarar os problemas do ponto de vista estático, encará-los sempre através de um conceito dinâmico, por isto dizemos que o programa de "aménagement du territoire" deve procurar desenvolver não só as áreas que estão retardadas, como preocupar-se com a dinâmica do desenvolvimento das áreas atualmente desenvolvidas para que elas não estacionem, não retrocedam ou não caiam em um ritmo de crescimento muito lento.

Para fazer-se esse diagnóstico, estabelecer essas diferenças de nível de desenvolvimento e organizar um programa prospectivo que seja realmente útil a uma política de planificação, é necessário que se leve em consideração certas estruturas e que se formulem certos conceitos. Por exemplo, um dos problemas básicos quando se trata de aplicação de uma política de "aménagement du territoire" é fazer com que as cidades de determinado país funcionem entrosadas umas às outras, formando aquilo que os franceses chamam de "armature urbaine" (1). Estamos em um país em que a rede urbana é essencialmente defeituosa e falha; temos no Brasil apenas duas cidades com mais de três milhões de habitantes e elas não têm apenas mais de três milhões de habitantes, têm mais de quatro milhões e meio e essas duas cidades se acham na escala brasileira, próximas uma da outra a 405 quilômetros de distância que são: Rio de Janeiro (4.856.000 habitantes) e São Paulo (6.339.000 habitantes). Depois, com uma distância muito grande vem um grupo de cidades com população superior a 700 mil habitantes que são: Recife (1.150.000 habitantes), Salvador (1.000.000 habitantes), Belo Horizonte (1.250.000 habitantes), Porto Alegre (900.000 ha-

(1) Rochefort, M. — L'Organisation Urbaine de l'Alsace, Société d'Édition Les Belles Lettres, Paris, 1960 e Coppolani, Jean — Le Réseau Urbain de la France, sa structure et son aménagement. *Economie et Humanisme*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1959.

bitantes) e Fortaleza (960.000 habitantes). Belo Horizonte é das grandes cidades brasileiras a que está mais interiorizada, mas está a apenas dez horas de viagem, de ônibus, do Rio de Janeiro ou de São Paulo e a uma hora e meia de avião. Após, temos cerca de trinta cidades de mais de cento e cinquenta mil habitantes e dessas muitas não têm dinamismo econômico, conseguiram atingir a casa dos cento e cinquenta mil habitantes apenas por sua função administrativa, como capitais de Estado, mas sem qualquer influência econômica, são cidades onde há pequena atividade industrial e uma atividade comercial inteiramente local. Teresina (210.000 habitantes) é um exemplo típico e João Pessoa (200.000 habitantes) é uma mera cidade administrativa, hoje também com função universitária — o principal centro econômico da Paraíba é a cidade de Campina Grande. Essas cidades estão quase todas próximas ao litoral, ou se concentram na região Sudeste do Brasil.

No Norte, na Amazônia, temos apenas duas, Belém e Manaus; no Nordeste, além das capitais dos Estados, temos apenas algumas, como Campina Grande, Olinda e Feira de Santana, e no Centro-Oeste, existem apenas Brasília e Goiânia, duas cidades planejadas, construídas para serem capital do país e do Estado de Goiás, respectivamente. Essas cidades muitas vezes não estão interligadas, Belém, por exemplo, até a construção da rodovia Belém-Brasília, vivia completamente isolada do resto do país, do ponto de vista da viagem terrestre. Todas as comunicações com o resto do Brasil eram feitas por via marítima, num país que tem uma marinha mercante deficientíssima, ou por avião que é um transporte rápido e útil mas excessivamente caro. Só recentemente, nos últimos dez anos, é que as estradas de rodagem estão ligando os vários pontos do país, apesar de grandes trechos das mesmas só estarem em funcionamento num certo período do ano, no estio. As estradas de ferro são quase todas de penetração que ligam o interior aos portos de embarque e são em grande parte desparelhadas porque não temos ainda um funcionamento homogêneo, de modo a que uma cidade completamente a outra, que haja verdadeiramente uma interligação entre elas.

Ao mesmo tempo deve haver uma preocupação com o "aménagement" das atividades industriais, sobretudo das

indústrias leves que não dão independência econômica ao país como as indústrias pesadas, mas podem proporcionar grande economia de divisas e grande número de empregos e cuja localização não depende tanto do meio natural como a indústria pesada. A indústria siderúrgica, por exemplo, depende muito da proximidade dos minérios de ferro e de carvão, muito mais que a indústria têxtil, a indústria de óleos e outras indústrias leves estão da matéria-prima, desde que haja uma boa circulação, um transporte pouco oneroso e eficiente.

Há também necessidade de um "aménagement" das atividades agrícolas, em que haja uma maior especialização regional, conforme as aptidões das regiões e uma maior ligação dessas aos centros urbanos que são centros consumidores por excelência dos produtos agrícolas. Há necessidade ainda de um "aménagement" dos serviços, a fim de que a criação desses vá atender às necessidades da população evitando excessos de serviços numa área e deficiência em outra, ou uma subutilização do pessoal e do material em certas regiões e uma utilização excessiva em outras.

Mas, para a utilização desses métodos nós estamos na dependência da intervenção do Estado na vida econômica e hoje em nenhum país do mundo se nega ao Estado o direito de intervir na vida econômica; encontramos, conforme as ideologias políticas e as organizações constitucionais, uma maior ou menor intervenção do Estado, mas em qualquer país do mundo o Estado participa e intervém na atividade econômica. Se não estamos mais naquela fase da monarquia absoluta em que o Soberano afirmava que o Estado era *éle próprio* e que a sua vontade determinava as diretrizes da política estatal, não estamos também naquela fase do ultra-liberalismo, posterior à Revolução Francesa, em que o Estado se colocava apenas na posição de gendarme, evitando qualquer intervenção na vida econômica. Estamos numa fase em que seja qual for o regime político dominante, há sempre uma margem de intervenção do Estado que pode ser maior ou menor, direta ou indireta. Por exemplo: se o Estado não pode fazer uma intervenção direta, construindo *éle mesmo* indústrias, pode estimular a localização das mesmas em regiões menos favoráveis, através de isenções fiscais por um período de cinco a dez anos, de concessões, de ajuda técnica, de construção de rede de transporte ou pela permissão de emprego de



parte do imposto de renda devido ao Estado em determinadas indústrias (os famosos favôres dos arts. 34/18 da SUDENE) desde que seja numa região menos favorecida e em atividades industriais aprovadas pelo Estado através de estudos feitos para estabelecer a conveniência ou não, da mesma. Há casos até em que o Estado, desejando reatizar o desenvolvimento de certas áreas onde não há condições para o emprego de capital privado, cria indústrias próprias, estatais, a fim de, partindo dessas indústrias, fazer o aparecimento da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento das indústrias privadas. É o que os judeus estão fazendo na região Norte do deserto de Neguev, sobretudo em Beercheva e na região próxima ao Mar Morto, onde existem indústrias pertencentes ao próprio Estado de Israel, ao lado de outras indústrias pertencentes ao Histadrout — que é um organismo que dispõe de grande influência política e econômica, ao qual se filiam sindicatos e cooperativas —, e de indústrias privadas que se instalaram depois de sentir as possibilidades de lucro para o capital empregado nessa região.

No conjunto temos de admitir que o fundamental em um programa de "aménagement du territoire" é procurar estabelecer um equilíbrio entre as várias regiões de um país, evitando as distorções regionais, evitando os grandes desníveis entre o desenvolvimento das várias partes do mesmo. E para se alcançar este equilíbrio, necessário se faz a intervenção do Poder Público, do Estado, para melhor distribuir sobre o território as atividades econômicas, descentralizando as mesmas. Descentralizar porém não é disseminar, distribuir; uma política de "aménagement du territoire" vai aconselhar que se desfaça a concentração industrial numa determinada área, mas isso não seria apenas determinar que se tirasse as indústrias daquelas áreas e se distribuíssem por outras, onde elas não existissem. É claro que se deve descentralizar determinadas indústrias tirando-as dos pontos nevralgicos onde há concentração, para localizá-las em pontos onde elas possam ter um grande desenvolvimento e para contribuir para o desenvolvimento regional; é necessário criar aquilo que François Perroux, o grande economista francês, chama de pólos de desenvolvimento econômico, assunto que vem sendo estudado sobretudo por Jacques Boudeville, inclusive em relação à América Latina, de vez que realizou trabalhos em

Minas Gerais (2), no Rio Grande do Sul e atualmente realiza estudos em Córdoba, na Argentina, para aplicar a sua teoria ao mundo subdesenvolvido. Criar pólos de desenvolvimento não é apenas incentivar o desenvolvimento daqueles já existentes, surgidos espontaneamente; podem-se criar pólos de desenvolvimento em áreas onde esses ainda não surgiram desde que haja condições potenciais para se desenvolverem. Mas, para criar pólos de desenvolvimento ou para dinamizar um pólo já existente é necessário calcular-se a dimensão e a potência do mesmo para a propagação da expansão econômica por ele determinada e calcular a sua influência sobre o crescimento harmonizado da região que se encontra em torno, a fim de evitar que, criando-se a priori, em condições que não correspondam às necessidades e às possibilidades da área possam provocar aquilo que Yves Lacoste chamou de pólos de subdesenvolvimento, isto é, criar um centro dinâmico que vai crescer à custa do empobrecimento da área circunvizinha (3) em lugar de a enriquecer, de estimular as atividades econômicas na mesma.

O problema não é apenas industrializar, mas industrializar certo, localizar indústrias em locais certos que provoquem o enriquecimento não só daquele pólo, como também da região que lhe fica em torno. Quando se faz o diagnóstico para caracterizar a rede urbana, observa-se se existem já cidades que tenham influência sobre a área em torno, que influenciem um território maior que o seu próprio município, outras cidades de menor porte e importância, e as chamaremos de capitais regionais. Nas áreas onde estes centros não são encontrados, onde não se formaram naturalmente, eles podem ser criados pela intervenção do Estado, através da criação de atividades econômicas que estimulem o crescimento da região circunvizinha.

Existe em Pernambuco um estudo realizado em 1955, pelo Padre Lebrez, sob o patrocínio da CODEPE, visando um plano de industrialização do Estado, onde há indicação das cidades que apresentam condições para se trans-

(2) Boudeville, Jacques — Contribution à l'étude des Pôles de Croissance Brésiliens: — Une industrie mourice la Sidérurgie du Minas Gerais, Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, Paris, 1957.

(3) Lacoste, Yves — Perspectives de la Géographie Active en Pays Sous-Développés, em *Géographie Active*, pág. 118. Presses Universitaires de France, Paris, 1964.

formarem em centros regionais, em células capazes de estimular o crescimento econômico (4), é necessário fazer com que as indústrias aí criadas provoquem o crescimento das cidades, dos pólos de desenvolvimento potenciais aí existentes e estimulem o desenvolvimento das atividades econômicas rurais das regiões que circundam esses pólos, para que as cidades não parasitem as regiões em que se localizam, mas que possam crescer provocando o crescimento econômico regional. Desenvolvendo as atividades agrícolas e pecuárias das regiões que as cercam, dando possibilidade de emprêgo a mão-de-obra que sobra cada dia da agricultura e possibilitando o consumo, a comercialização e a industrialização desses produtos agrícolas, contribua para que a região em que ela se localiza seja uma região de progresso, um região que se desenvolve, uma região de economia dinâmica e não estática. Esta formulação teórica começa a despertar grande interesse entre os nossos economistas e já a SUDENE em seu III Plano Diretor prevê a sua aplicação à realidade nordestina.

Mas, se fôrmos analisar como essa intervenção do Estado se processa, seja ela direta ou indireta, notamos que existem três fases bem definidas, a saber:

- a — aquela representada pela elaboração, pela preparação dos programas;
- b — aquela em que são tomadas as decisões;
- c — aquela, mais difícil, em que é feita a execução.

Achamos que para a realização da primeira fase, quando se procura elaborar os programas de trabalho, esses têm que ser realizados por especialistas, por técnicos; deve-se tomar cuidado, porém, para utilizar em conjunto os técnicos ditos desinteressados e os técnicos ditos interessados que têm atividades práticas. Chamaremos de técnicos desinteressados aqueles ligados às universidades, os estudiosos ligados aos institutos de pesquisas e aos órgãos de planificação e chamamos de técnicos interessados aqueles mais dedicados à produção que à pesquisa e ao estudo, porque esses técnicos, trabalhando em emprêsas estatais, para-estatais e privadas, estão naturalmente informados de uma série de proble-

mas dos quais podem estar informados os técnicos classificados como desinteressados. Não podemos levar em conta apenas o aspecto científico, temos que ver também o aspecto utilitário, não podemos menosprezar os técnicos que se dedicam à produção, colocando-os num nível inferior, como não devemos também colocar num nível inferior aqueles dedicados à pesquisa e ao ensino. São duas experiências diferentes que se equilibraram, uma, talvez, mais intelectual e outra mais prática, mas que devem ser conjugadas para a solução dos problemas e para a programação.

Quando esses técnicos se reúnem para fazer uma programação, devem lembrar-se que têm diante de si ao mesmo tempo duas perspectivas, duas finalidades, uma a longo termo, definindo as necessidades no espaço e os meios necessários a satisfazê-las num período de vinte, trinta ou cinquenta anos e têm ao mesmo tempo diante de si uma série de medidas a serem tomadas a curto termo, a prazo limitado de três, quatro, cinco ou dez anos que se adaptam à evolução da dinâmica econômico-social e que atendam às exigências nesse curto prazo; devem ver que há sempre problemas mediatos e imediatos, que há uma hierarquia de problemas que devem ser resolvidos imediatamente sem que essa resolução acarrete o esclerosamento das programações futuras. Um problema muito sério é que quase sempre o técnico dedicado à pesquisa e ao Magistério está muito preocupado com a solução dos problemas a longo prazo, ao passo que os técnicos dedicados à produção estão sempre preocupados com os resultados imediatos. Por isso é necessário que haja uma coordenação de esforços, uma coordenação de objetivos para se obter uma solução ideal.

Os programas não devem ser alheios à realidade geográfica ditando normas sem aplicação prática, sendo necessário haver uma coordenação da ação dos organismos de base ou regionais com os organismos em escala nacional, a fim de que se planifique um desenvolvimento harmônico entre as várias regiões do país. Não é possível que numa república federativa como o Brasil se planifique visando o todo e se esqueça o Estado e o Município, ou que se planifique objetivando os interesses do Estado sem se observar se esses interesses estão em choque ou não com os do Município e do País. É necessário que os interesses municipais não contrariem os nacionais nem os estaduais, da mesma forma que deve haver uma coordena-

(4) Lebert, Joseph Louis — Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, "Interessando a Pernambuco e ao Nordeste. CO-DEPE, Recife, 1955.



nação técnica, uma coordenação de escalas, dos órgãos governamentais, entre os poderes mais amplos do país, do Estado e do Município.

Em alguns países, como a França, existem, ao lado do país, regiões econômicas que se subdividem em departamentos e esses por sua vez em comunas que equivalem aos nossos municípios. Para elaborar esses planos deve-se ter também uma visão analítica e uma visão sintética, a primeira baseada no exame dos problemas que interessam a uma atividade econômica determinada, isto é, deve analisar cada atividade econômica de per si, supunhamos, os problemas de energia, de comunicação, de produção industrial, de produção agrícola e pecuária, os da distribuição que são muitas vezes problemas chave, cruciais para a solução dos grandes problemas de uma região ou de um país e depois, a fim de que não haja preocupação com um setor em detrimento de outro, deve-se realizar a síntese entre as atividades profissionais antes mencionadas e as regionais e estudar a repartição econômica e geográfica do conjunto dessas atividades nos diversos setores do território em uma perspectiva a longo prazo. É um dos problemas mais sérios e mais difíceis esse de procurar casar uma visão sintética com uma visão analítica porque todos nós profissionais das várias ciências sociais e das ditas ciências técnicas, depois de dez, quinze ou vinte anos de atividade temos um pouco de deformação profissional quando olhamos as coisas, sendo necessária muita humildade científica, muita humildade técnica para reconhecermos diante de outros quando estamos errados e ao mesmo tempo saubamos defender os nossos pontos de vista quando estamos certos.

Assim, baseado na convicção da necessidade de realização desta série de estudos, creio que uma comissão de "aménagement du territoire" deve compreender uma série de técnicos de formação profissional e de experiências as mais diversas, estando apta a fazer uma prospectiva, indicando uma série de soluções a longo prazo, soluções que não podem ser rígidas porque casos fortuitos podem trazer sérios imprevistos, ao mesmo tempo em que podem indicar programas para solução de problemas a curto prazo, fazendo assim que esse programa atenda a um só tempo às necessidades da região e do país, das pequenas unidades

territoriais e das grandes, para não criar distorções de atividades e para corrigir as já existentes.

## 2 — Decisão

Passada a fase das programações, vem a fase das decisões e nessa já diminui consideravelmente a participação do técnico, salvo se além de técnico exerce funções administrativas e aí a sua participação ocorre mais em funções como a de conselheiro e de assessor, porque em todos os países do mundo as decisões são tomadas pelos políticos e administradores, são decisões dadas pelo Governo, não no sentido pessoal do Chefe do Estado, mas no sentido do conjunto de pessoas que exercem os poderes. Ela é tomada naturalmente pelo Poder Executivo com participação do Poder Legislativo, sendo maior ou menor a participação de cada um deles, conforme a Constituição ou o momento histórico que cada país atravessa. Sabemos que nos países parlamentaristas o Poder Legislativo é o poder forte, porque o Chefe do Governo não é o Chefe do Estado e sim o Primeiro Ministro que sai do Parlamento e que se mantém à frente do governo enquanto merece a confiança do mesmo. Nos países de regime presidencialista a participação do Executivo é maior, o Chefe do Governo é, ao mesmo tempo, Chefe de Estado, como ocorre em quase todos os países da América Latina e nos Estados Unidos.

## 3 — Execução

Na terceira fase, a da execução, como bem salienta Philippe Lamour (5), os técnicos têm ainda menor influência, salvo se eles são também administradores, mas então a sua influência não é exercida na condição de técnico e sim na de administrador, de chefe de serviço, de chefe de repartição. A execução é feita pelos órgãos federais, regionais, estaduais ou municipais. Toda prefeitura, todo Governo de Estado, toda organização de âmbito regio-

(5) Lamour, Philippe — L'Aménagement du Territoire. Principe, Éléments Directeur, Méthodes et Moyens.



nal como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) ou a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e também aquêles de âmbito nacional executam programas que os técnicos elaboraram e que os poderes políticos decidiram; são todos órgãos de execução. Os meios de aplicação desses planos são os mais variados de um país para outro e vão depender da organização política de cada um, do seu sistema administrativo e da conjuntura econômico-social em que vivem.

## V

### A POLÍTICA DE "AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE" DO GOVERNO FRANCÊS

#### 1 — A realidade francesa e a dinâmica do seu desenvolvimento

A política francesa de "aménagement du territoire" é consequência do desenvolvimento das idéias surgidas a partir de 1945 e muito discutidas desde então, quando, terminada a guerra de 1939-45, os franceses compreenderam ser necessário reconstruir o país. Mas, reconstruir de uma forma racional, de modo a haver equilíbrio entre as várias regiões.

Em 1963, quando o Primeiro Ministro da República Francesa abriu os debates anuais do Parlamento, dedicou grande parte do seu discurso ao problema do "aménagement du territoire"; era a oficialização dessa política. Tornava-se necessário basear-se em prospectivas feitas, a fim de saber quais seriam as necessidades francesas no ano tomado como base, o ano de 1985, a observar que a mesma indicava um grande crescimento populacional, em escala europeia — dizemos em escala europeia porque parecerá um crescimento inexpressivo se o compararmos com o dominante nos países subdesenvolvidos. A França, que possuía, em 1940, 41 milhões de habitantes e que tem hoje 48 milhões, — um crescimento de sete milhões e em 1965, após quase 25 anos — deverá ter em 1985 58 milhões de habitantes e a população ativa que era, em 1960, de 19