

# A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50<sup>1</sup>

CHIQUITO, Elisângela de Almeida

## Resumo

As décadas de 1940-50 podem ser entendidas como o momento de emergência do planejamento regional no Brasil. Nesse período são formuladas as primeiras experiências de planejamento regional que mobilizaram ideias, práticas e agentes em torno da questão do desenvolvimento. Este artigo analisa a criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), um organismo de planejamento regional criado a partir de um consórcio interestadual entre sete Estados brasileiros e que atuou no planejamento regional no Brasil no período de 1951 a 1972, buscando detectar no processo de criação da instituição a interferência norte-americana do ponto de vista político e no campo conceitual.

**Palavras-chave:** planejamento regional – bacias hidrográficas – missão Cooke – CIBPU.

## Abstract

*The 1940s and '50s can be understood as the moment of regional planning emergence in Brazil. In this period the first experiences of regional planning are formulated, that mobilized ideas, practices and agents around the issue of development. This paper examines the Interstate Commission Uruguay-Paraná Basin (CIBPU), a regional planning interstate institution formed by seven Brazilian states established in 1951 and it worked out until 1972. The paper focuses on the north-american interference in the CIBPU creation in political and conceptual fields.*

**Keywords:** regional planning – basins – Cooke mission – CIBPU.

---

## Introdução

A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU) foi concebida, em 1951, num dos momentos mais férteis do debate mundial sobre as teorias e concepções de desenvolvimento e de modernização do território. O processo de criação da CIBPU foi liderado pelo então governador do

Estado de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, engenheiro e professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Garcez convocou representantes do Governo Federal e de outros estados para a realização da 1ª Conferência de Governadores para tratar dos problemas comuns em relação ao desenvolvimento regional (Figura 1). Nessa Con-

---

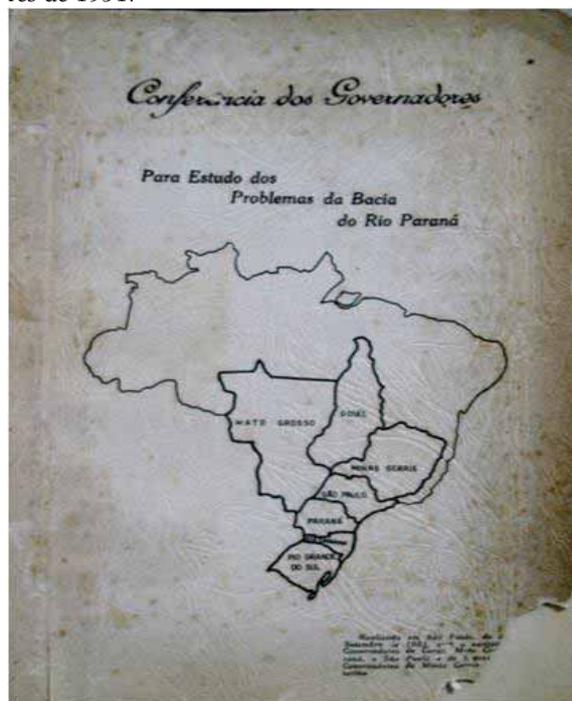
1 Este artigo resulta de pesquisas e conclusões estritamente pessoais do autor.

ferência foi firmado um convênio de cooperação entre os sete Estados brasileiros que integravam a bacia Paraná-Uruguai – São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais –, o qual criou a CIBPU e estabeleceu seu programa de desenvolvimento.

A criação da CIBPU contribuiu com instrumentos e arranjos institucionais até então não experimentados pela experiência brasileira de planejamento regional. O convênio foi firmado com a expectativa de que a CIBPU logo se transformasse em órgão federal. Vale ressaltar que, pela Constituição Federal em vigor na época, apenas a União tinha o poder de criar órgãos regionais e estabelecer consórcios interestaduais. A proposta dos Estados era a criação de um órgão técnico-administrativo, de personalidade jurídica própria, que deveria ser gerido pelos próprios Estados membros, recebendo auxílio financeiro da União a título de cooperação. Embora a criação de um órgão regional para a bacia Paraná-Uruguai estivesse contemplada pela política de desenvolvimento de Vargas, conforme sua mensagem ao Congresso em 1952, a condição proposta pelos Estados – de autonomia para gestão regional – não foi aceita pela União, e a CIBPU nunca foi transformada em órgão federal. No entanto, permaneceu atuante durante vinte anos (1951 a 1972) como organismo de planejamento regional.

Devemos compreender a criação da CIBPU no contexto de duas tensões, uma de escala internacional e outra em nível nacional. A primeira tensão diz respeito às relações políticas e econômicas, de cooperação e de conflito, entre Brasil e Estados Unidos. Em 1949, o governo norte-americano de Harry Truman lança um programa de assistência técnica voltado para o financiamento de países subdesenvolvidos, o *Point Four Program*, buscando ampliar as bases econômicas dos EUA. No final do governo Dutra foram estabelecidos os fundamentos para um convênio com a Organização dos Estados Americanos (OEA) para transferência de conhecimento técnico e científico para implementar a potência elétrica, a agricultura e o sistema de transporte, que é celebrado em 1952, em Nova York (Feldman, 2009).

**Figura 1** – Capa da ata da Conferência dos Governadores de 1951.



Fonte: Fundo CIBPU.

A volta de Vargas à presidência, em 1951, recoloca o planejamento como instrumento da política desenvolvimentista, mas já no contexto de maior aproximação com os Estados Unidos. No âmbito da CIBPU, estavam previstos, além dos recursos públicos dos Estados membros, também recursos particulares e estrangeiros. Estes deveriam ser obtidos através de concessões e da inserção nos programas de financiamento e de cooperação técnica internacional, especialmente no *Point Four Program* (Conferência, 1951). Para o governador de São Paulo, Lucas Garcez, a mobilização de recursos e investimentos para a região da bacia Paraná-Uruguai, a qual já possuía dinamismo econômico, possibilitaria alavancar o progresso da nação e tirá-la da condição de subdesenvolvimento. Mas, se o capital norte-americano era inevitável e quase um consenso para o financiamento de obras públicas, a tensão estava em torno do controle e do poder decisório sobre os recursos nacionais, ou seja, na orientação das estruturas de comando das instituições de caráter regional.

A segunda tensão diz respeito à problemática regional entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste que vinha sendo debatida, no âmbito político, a partir da existência de desequilíbrios regionais. A política federal, nos anos de 1940, se volta para criação de instituições voltadas ao equacionamento dos tais

desequilíbrios regionais com foco nas chamadas “regiões-problema”, ou seja, áreas até então não aproveitadas economicamente que apresentavam graves problemas sociais, econômicos e políticos, ou mesmo territórios praticamente despovoados que possuíam riquezas naturais inexploradas. Nessa linha, a Constituição de 1946 definiu três “regiões-problema” no Brasil: o Nordeste, a Amazônia e o Vale do São Francisco. Para o equacionamento dos problemas dessas regiões, a Constituição direcionou recursos da União para que fossem criados organismos para o planejamento do seu desenvolvimento. Em 1948 é criada a primeira instituição de planejamento regional, a Comissão do Vale do São Francisco, que teve como diretor o engenheiro Lucas Lopes.

A inserção dessas regiões na política federal, no quadro conceitual dos “desequilíbrios regionais” do território brasileiro, constituiu, para Cohn (1976), elemento fundamental para acirrar a disputa entre o norte-nordeste “atrasado” e a região sul-sudeste “adiantada”. O papel desempenhado pelo conjunto dos sete estados da CIBPU na economia nacional colocava a região da bacia Paraná-Uruguaí em lugar privilegiado no desenvolvimento nacional. Abrangendo uma área equivalente a 38,6% do território brasileiro, os Estados em seu conjunto eram responsáveis por 50,8% da população do país e por 61,3% da renda nacional em 1950. Esse dinamismo era conduzido por São Paulo que, no final dos anos 1940, já conta com mais de dois milhões de habitantes e se encontra na vanguarda do desenvolvimento industrial brasileiro, representando 31,9% do total da renda nacional (Sagmacs, 1954).

O governador de São Paulo, Lucas Garcez, como primeiro presidente da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, evidenciava essa preocupação: “se naquelas regiões o problema é despertar riquezas, aqui, no paralelo de nossas preocupações, será coordená-las, discipliná-las nesse tumulto e nessa eclosão de energias, que representam potenciais de vontades e possibilidades inúmeras” (Conferência, 1951, p.98).

É necessário ressaltar que a campanha eleitoral de Garcez ao Governo do Estado, em 1950, foi realizada em conjunto com a campanha presidencial de Vargas, através da aliança entre o Partido Social Progressista (PSP) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob a liderança do ex-governador de São Paulo, Adhemar de Barros. Garcez já explicita, ao assumir o governo de São Paulo, suas intenções de extrapolar a jurisdição do território estadual,

lamentando não poder fazê-lo, obviamente, em virtude das restrições constitucionais, pois sua autoridade se militava ao governo do estado (Garcez, 1951). Da mesma forma, a bacia Paraná-Uruguaí estava entre as cinco regiões contempladas por Vargas, na política regional de seu segundo governo, para as quais deveriam se constituir órgãos para administração regional e serem elaborados planos regionais de desenvolvimento (Vargas, 1952).

A interferência norte-americana no Brasil, a disputa entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste e a inserção do Brasil no campo mundial do subdesenvolvimento são as chaves para a compreensão da criação da CIBPU, no início dos anos 1950, como parte das primeiras experiências de planejamento regional no Brasil.

Grande parte da bibliografia clássica produzida sobre o planejamento regional no Brasil, no campo da história do planejamento, parte das experiências produzidas a partir da segunda metade dos anos 1950, com atenção especial à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e todo um repertório construído a partir da atuação da CEPAL (Cohn, 1976) e ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek (Lafer, 1975). Há trabalhos que afirmam, ainda, que as primeiras tentativas de planejamento regional no Brasil datam do fim da década de 1950, através da SUDENE e do Grupo de Planejamento Carvalho Pinto, em nível estadual (Barros, 1975). Nessas condições, constitui um ponto cego na historiografia do planejamento as ideias, debates e experiências em relação ao planejamento regional localizadas no período que se inicia nos anos 1940, do imediato pós-segunda guerra até meados dos anos 1950. Esse período corresponde ao momento em que o Brasil se configura como um laboratório das experiências de matriz norte-americana no campo do subdesenvolvimento, na esteira da política de boa vizinhança, em que se iniciam os esforços para as primeiras formulações da questão latino-americana.

O artigo está organizado em três partes. A primeira parte trata do momento de emergência do planejamento regional no Brasil nos anos 1940, como forma de compreender o contexto que antecede a criação da CIBPU em relação ao planejamento regional, destacando as missões norte americanas – notadamente a Missão Cooke – que tiveram papel decisivo no direcionamento das políticas de desenvolvimento regional. A segunda parte desvenda as formas de circulação da matriz norte-americana de planejamento de bacias hidrográficas nos

anos 1940, buscando demonstrar que sua incorporação pela CIBPU não é um caso isolado, mas que esse referencial repercute de forma mais ampliada no Brasil. A terceira parte trata da compreensão da questão latino-americana pela CIBPU.

## As missões norte-americanas e a emergência do planejamento regional no Brasil nos anos 1940

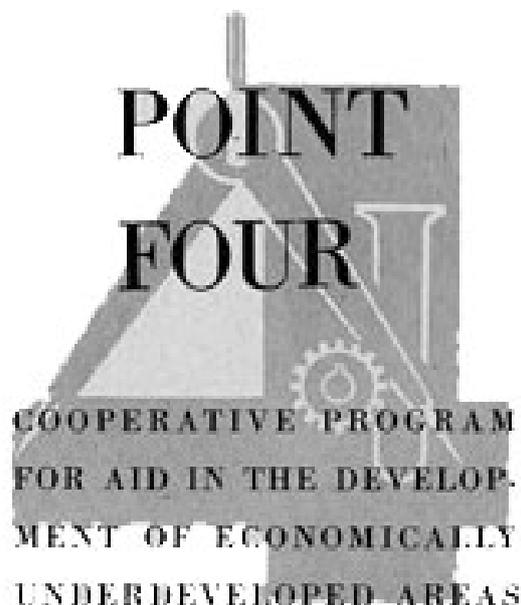
Os anos 1940 marcam a emergência da questão regional no Brasil como problema de planejamento em nível federal. Nesse decênio, o planejamento como função de governo se institucionaliza através da elaboração de extensos diagnósticos sobre os problemas de desenvolvimento, produzidos através da cooperação internacional, da elaboração de planos governamentais que se voltavam para a definição das obras indutoras do desenvolvimento, direcionando recursos e investimentos, e com a criação de órgãos e mecanismos para demarcação de regiões prioritárias para a destinação de recursos.

Esse processo transcorre com grande interferência norte-americana. Essa influência se manifesta, por um lado, na intenção norte-americana de intervenção na política e na economia do país para ampliar as possibilidades do capital estrangeiro no Brasil no contexto do nacional-desenvolvimentismo; por outro lado, pela introdução de um modelo de desenvolvimento que serviu de base à política nacionalista de planejamento de bacias hidrográficas.

A missão Cooke, liderada pelo engenheiro Morris Llewellyn Cooke,<sup>2</sup> vinda para o Brasil em 1941, foi especialmente importante para avaliar as possibilidades de investimento no Brasil e para a difusão de concepções e experiências do planejamento regional americano voltado para o desenvolvimento de bacias hidrográficas do *New Deal*. Essa missão, segundo Baer (1996), representou o primeiro trabalho de pesquisa analítica em relação ao desenvolvimento brasileiro. O desenvolvimento era analisado dividindo o país em três regiões distintas (Nordes-

te/Leste, Norte/Centro e Sul) e identificava o grande potencial de desenvolvimento do sul do país, que poderia ser conseguido de forma mais rápida.

Figura 2 - Cartaz Point Four Program.



Fonte: [www.trumanlibrary.org](http://www.trumanlibrary.org)

A Missão Cooke indicava a necessidade urgente da elaboração de um “planejamento regional” que deveria ser realizado utilizando como referencial as experiências de planejamento de bacia hidrográfica que já vinham se realizando nos EUA nos Vales do Mississippi – *Mississippi Valley Committee* (MVC) e *Tennessee Tennessee Valley Authority* (TVA). Citando as experiências norte-americanas, a Missão Cooke defende o planejamento regional de bacias hidrográficas como concepção integradora do planejamento da terra, da água e da sociedade. Essa integração somente poderia ser conseguida através “do mais sábio uso das riquezas naturais e através do desenvolvimento científico da produtividade”.<sup>3</sup>

Os acertos entre o governo brasileiro e norte-americano para a vinda da Missão Cooke consistiam em que ela realizaria um estudo sobre todo o Vale do Amazonas, compreendendo, além da área brasileira, partes da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela. O objetivo do governo Vargas era

2 Morris Cooke foi engenheiro e consultor em *Scientific Management*, profissional que atuou tanto na consultoria especializada como na administração pública em cargos de direção. Cooke atuou ao longo dos anos 1930 na organização de instituições e conferências voltadas à conservação de recursos e ao desenvolvimento regional, como o *Mississippi Valley Committee* e a *Upstream Engineering Conference* (Christie, 1979).

3 Vale ressaltar que, quatro anos mais tarde, o livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, colocaria a questão nordestina como uma questão política, e não apenas de tecnologia.

construir um complexo de transporte formado por canais, ferrovias e rodovias que possibilitariam a integração do mercado sul-americano com a ligação das bacias do rio Orenoco, do rio Amazonas e a dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai (que formavam a bacia do Prata), criando uma via navegável no interior do território (McCann, 1995). No entanto, a Missão Cooke focou seus esforços no aproveitamento do Vale do São Francisco.

No período do pós-segunda guerra, com o lançamento do *Point Four Program* em 1949, pelo governo Truman – um programa de assistência técnica aos países “economicamente atrasados” – formava-se em 1951 uma nova comissão de cooperação bilateral: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Entre os brasileiros que fizeram parte da CMBEU estão Roberto Campos, Lucas Lopes e Rômulo Almeida. A participação norte-americana se deu sob os auspícios do *Point Four Program*.

A CMBEU se propôs a criar um instrumento de trabalho capaz de alcançar resultados práticos no campo da cooperação econômica entre os dois países. Dessa forma, a CMBEU fortalece a corrente não nacionalista de desenvolvimento, demarcando uma redefinição nas relações econômicas e políticas entre Brasil e Estados Unidos, com maior aproximação entre os dois países visando à obtenção de empréstimos públicos, ao mesmo tempo em que dava continuidade à política de integração nacional e de fortalecimento da industrialização brasileira através da participação ativa do Estado (Ianni, 1977).

Em 1951 foi aprovado o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (ou Plano Lafer), com objetivos voltados para os investimentos em indústrias de base, reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento do potencial de energia elétrica, modernização da agricultura e melhoramento dos frigoríficos. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o qual deveria dar suporte financeiro aos investimentos previstos pelo plano.

A criação da CIBPU como um órgão de planejamento regional neste mesmo ano estava em plena consonância com as indicações da CMBEU e do Plano Lafer: a criação de condições para os investimentos industriais privados a partir da eliminação dos gargalos em relação à infraestrutura. O programa da CIBPU contemplava quatro temas-chave: transporte e comunicações; energia elétrica e combustíveis; zoneamento geoeconômico e povoamento; intercâmbio técnico e científico e convênios bilaterais de cooperação, financiamento e crédito.

No que se refere ao desenvolvimento das vias de transporte e de comunicações, a agenda contemplava o transporte intermodal (fluvial, rodoviário, ferroviário e aéreo) com destaque para o transporte fluvial através da transformação dos cursos do rio Paraná e seus afluentes para a navegação; melhoria e ampliação do traçado rodoviário; reequipamento do parque ferroviário, com melhoria e ampliação dos traçados e sua eletrificação; desenvolvimento de novos campos de pouso e instalações para o transporte aéreo (Conferência, 1951).

Em relação a energia elétrica e combustíveis, constava a elaboração de um plano de aproveitamento de potencial hidrelétrico do rio Paraná e seus afluentes, o reflorestamento das áreas devastadas para a produção de combustível vegetal e a criação de reservas florestais (Conferência, 1951).

As metas definidas para o zoneamento geoeconômico e o povoamento da região colocam a necessidade de um profundo levantamento do território através de estudos, mapas, estatísticas para que se possa determinar a localização das zonas industriais sempre próximas a uma fonte de energia elétrica. Além disso, indica que o povoamento deve ocorrer *pari passu* com o aparelhamento sanitário, educacional e de transportes, devendo seguir um plano demográfico realizado de acordo com uma política migratória (Conferência, 1951).

Em relação ao intercâmbio técnico e científico e convênios de cooperação, financiamento e crédito, previam-se recursos públicos provenientes da União e dos estados membros, recursos particulares que seriam conseguidos através de concessões e a inserção nos programas de financiamento e de cooperação técnica internacional, especialmente no *Point Four Program* (Conferência, 1951). De qualquer forma, a CIBPU representou a materialização dos interesses dos Estados Unidos no desenvolvimento brasileiro, ao mesmo tempo em que atendia aos interesses do empresariado nacional.

Em 1953, as orientações da política econômica têm um redirecionamento: a CMBEU encerra suas atividades no Brasil e é criado o grupo misto CEPAL-BNDES, conduzido por Celso Furtado, que insere a matriz francesa de desenvolvimento influenciada pelos estudos de R. Prebisch e F. Perroux, baseada nos estudos de polarização, no contexto do subdesenvolvimento. Por outro lado, os principais expoentes da CMBEU – Lucas Lopes e Roberto Campos – passaram ao BNDE e foram responsáveis pela formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, caracterizado pela abordagem

setorial e pela abertura ao capital estrangeiro e aos investimentos na industrialização e no sistema rodoviário, cuja meta principal era a construção de Brasília. Essas mudanças estruturais colaboram para o abandono do referencial norte-americano de aproveitamento de bacias hidrográficas como matriz para o modelo desenvolvimentista.

## **A difusão da ideia de planejamento de bacia hidrográfica no Brasil e sua repercussão na CIBPU**

A concepção de bacia hidrográfica como região repercute no Brasil a partir dos anos 1940 através do intercâmbio técnico, científico e político promovido pelas formas de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. É a partir desse referencial teórico e da experiência norte-americana de bacias hidrográficas que o planejamento regional emerge no Brasil e predomina como concepção até meados dos anos 1950, sendo retomado somente no período mais recente no contexto do liberalismo, sob uma nova formulação a partir da problemática questão ambiental (Chiquito, 2012).

As primeiras informações sobre divisão do território para fins de administração utilizando a concepção de bacia hidrográfica se encontram na França pós-revolução, quando se formulou de forma clara a necessidade de se dividir o território francês para melhor administrá-lo, com o trabalho de Buache, de 1752 (Lencioni, 1999). Historicamente, no Brasil, a utilização da rede hidrográfica para a delimitação territorial era feita considerando-a como barreira para dividir regiões e jurisdições, e não para integrá-la. A repercussão da concepção de planejamento de bacia inverte essa lógica, não redefinindo territórios administrativos existentes, mas configurando novas escalas territoriais – a região.

A missão Cooke foi especialmente importante para a difusão no Brasil de concepções do planejamento regional do *New Deal* e das experiências que estavam sendo colocadas em prática nos Estados Unidos desde a década de 1930. Entre suas indicações constava a necessidade urgente de elaboração de um planejamento regional que deveria ser realizado utilizando como referencial as experiências de planejamento de vale que vinham sendo realizadas nos Estados Unidos, especialmente pela TVA (Cooke, 1949).

A TVA era responsável, fundamentalmente, por planejar a utilização do conjunto das potencialidades dos recursos da bacia do rio Tennessee, tendo em

vista o múltiplo uso dos recursos hídricos (e navegação, o lazer, o combate às enchentes, a irrigação, a geração de energia) e do solo (o reflorestamento e a utilização dos terrenos marginais, a agricultura modernizada), além de promover o incremento da indústria e o planejamento e projeto de núcleos urbanos, como a cidade de Norris, no estado do Tennessee (Gray & Johnson, 2005). Na TVA, o planejamento econômico, tecnológico e científico deveria subordinar-se a um projeto social e político, e os planos setoriais deveriam integrar-se entre si, de maneira a conseguir o máximo rendimento com os mesmos recursos. A área da Bacia do Tennessee compreendia 105 mil km<sup>2</sup> (28 vezes menor que a área dos sete Estados da CIBPU) contemplando sete Estados cuja população, em 1953, era de três milhões de habitantes que se dedicavam essencialmente à agricultura (CIBPU, 1954). Em 1943, Huxley (1943) já identifica a difusão mundial da experiência da TVA e de sua utilização como modelo para a criação de novos órgãos de planejamento.

Para a Missão Cooke, o vale era visto como a “unidade regional integradora do planejamento da terra, da água e da sociedade” e seu planejamento deveria contemplar “o mais sábio uso das riquezas naturais” e o desenvolvimento científico e tecnológico (MISSÃO COOKE, 1949, p.312). É proposto para o Brasil um programa de recuperação e conservação de solos, atenuação do efeito das secas através de reservatórios, controle de inundações e melhoria das vias fluviais, política de controle de preços de energia elétrica, pesquisas técnicas para o desenvolvimento de iniciativas privadas no campo da mineração, da indústria e da agricultura.

Verifica-se também uma grande mobilidade de profissionais e políticos brasileiros e norte-americanos para a realização de visitas que se desdobram, algumas vezes, em trabalhos técnicos. Entre os profissionais que foram ver de perto as experiências de planejamento regional nos Estados Unidos está o engenheiro Catullo Branco, da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo,<sup>4</sup> que esteve nos Estados Unidos em 1941 para a realização de uma visita técnica à TVA. Branco ficou impressionado com o múltiplo aproveitamento dos

---

4 Catullo Branco, formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1924, ingressou em 1928 como engenheiro na administração pública estadual. Foi responsável por desenvolver diversos estudos para o aproveitamento múltiplo do Rio Tietê (Branco, 2000).

rios que possibilitava desde a produção de energia até a navegação fluvial, a irrigação e o lazer, tendo utilizado esse referencial para o projeto da Usina Hidrelétrica de Barra Bonita, no Estado de São Paulo, elaborado em 1942 e executado no governo de Lucas Garcez (Branco, 2000).

Em 1944, o ministro da agricultura, Apolônio Sales, visita a TVA para avaliar as possibilidades de aplicação no caso do Brasil (Lilienthal, 1956). No ano seguinte, o engenheiro Oren Reed, do Departamento de Construção da TVA, fez uma consultoria técnica a pedido do governo brasileiro. O estudo de Reed envolveu a análise dos planos e relatórios já elaborados para a região do rio São Francisco e uma visita de inspeção. Os resultados se mostraram favoráveis ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento do Vale do São Francisco e à elaboração de um plano regional (Brasil, 1946).

Outra via importante para a difusão do planejamento de bacias hidrográficas no Brasil foi o 1º Congresso Pan-Americano de Engenharia, realizado em 1949 no Rio de Janeiro. Patrocinado pela União Sul-americana da Associação de Engenheiros (USAI) e pelo Governo do Estado de São Paulo, esse Congresso foi um marco para a criação da União Panamericana de Associações de Engenheiros (UPADI) e para o intercâmbio profissional e de ideias e experiências entre os países do continente. Um dos trabalhos apresentados nesse Congresso foi o artigo *Multiple-purpose river valley development*, por Morris Cooke, que teve grande repercussão entre os profissionais brasileiros. Cooke apresenta os resultados do estudo desenvolvido no Brasil por meio da missão norte-americana, defendendo a concepção de planejamento de vales dos rios com múltiplas finalidades em âmbito mundial. Para Lopes (1955), as publicações de Cooke e especialmente sua participação no Congresso o tornaram um dos maiores responsáveis intelectuais pelo desenvolvimento da ideia de planejamento regional de bacias hidrográficas no Brasil.

À luz do referencial da TVA, o tema central do planejamento da CIBPU se refere ao “domínio das águas” para a “valorização do sertão da bacia” (Corrêa, 1954, p.49). A orientação da CIBPU para o aproveitamento dos recursos hídricos para a navegação e para a produção de energia elétrica complementava os trabalhos da CMBEU, que já havia estudado exaustivamente os setores rodoviário e ferroviário, evitando, assim, a duplicidade de esforços.

A Figura 3 exibe o Plano de navegação da CIBPU que apresenta as diretrizes estabelecidas pelo Departamento de Estudos e Projetos da CIBPU para

o aproveitamento da bacia, contemplando também as intenções de transposição das bacias Paraná e Paraguai, Paraná e Amazonas e Uruguai e Guaíba. A transposição das águas das bacias Paraná e Paraguai seria feita em dois locais – ligando os rios Brilhante e Miranda e Taquari e Araguaia. Outros estudos foram realizados pela CIBPU em convênio com o estado de Rio Grande do Sul, para a transposição das águas das bacias dos rios Ibicuí e Jacuí, além da ligação da cidade de Porto Alegre ao mar através da abertura de um canal.

Além disso, a CIBPU contemplou, nos estudos desenvolvidos, os seguintes temas: condições sociais, conservação de solos, reflorestamento, agricultura, industrialização, aspectos geoeconômicos e recursos minerais, energia e navegação. Tais estudos não se traduziram em ações efetivas pelo órgão, como foi feito em relação à energia e navegação, mas orientou as políticas estaduais que os sucederam. Os estudos, planos e projetos, desenvolvidos, em sua grande maioria, sob contrato e através de convênios com outros organismos públicos, eram solicitados e compatibilizados no Escritório Central, pela Diretoria de Estudos e Planejamento.

Figura 3 – Plano de navegação da CIBPU.



Fonte: CIBPU, 1959.

## **Especificidade do Vale do Paraná-Uruguaí: dimensão latino-americana da integração**

Um aspecto particular que o planejamento da bacia do Paraná-Uruguaí adquire na experiência brasileira é a superação da dimensão nacional de integração para assumir uma dimensão latino-americana. Segundo os documentos da CIBPU:

[Se] o rio São Francisco é, sem dúvida, o rio da unidade nacional, o Paraná, que se junta com o Uruguaí no estuário do Prata, está destinado a ser o traço de união da solidariedade sulamericana. De ambos poderemos dizer que o primeiro está para o Brasil, como o segundo estará para o continente (Ofício dos governadores ao presidente Getúlio Vargas. Processo M.V. 35686/52, p.5).

No contexto da disputa regional entre Nordeste e Sul/Sudeste a partir dos anos 1940, o Vale do Paraná, juntamente com o Vale do rio Uruguaí, apresentava vantagem em relação à região do Vale do São Francisco quanto à possibilidade de integração latino-americana. O plano de aproveitamento para essa região com vistas à integração já constava no rol de recomendações da CMBEU desde os anos 1940, como revela o texto de seu relatório:

Essa região, potencialmente, é das mais ricas do Brasil, mas conta com meios de transporte totalmente inadequados para atender ao acelerado ritmo de crescimento. O transporte fluvial constitui o meio mais fácil e econômico para aumentar-lhe as facilidades de intercâmbio (CMBEU, Projeto N°35 apud Corrêa, 1954).

O desenvolvimento dessa região e a integração latino-americana possibilitavam a ampliação das fronteiras agrícolas que estavam se esgotando em São Paulo, permitindo o acesso ao triângulo do petróleo na Bolívia e também a ligação da bacia Amazônica ao eixo São Paulo-Rio de Janeiro através da “estrada da borracha” (Moniz Bandeira, 2003).

O desenvolvimento da região da bacia dos rios Paraná e Uruguaí como fator de integração latino-americana estava presente também na pauta das conferências da ONU, através do trabalho de Rômulo Almeida, que era membro da CMBEU e consultor da ONU. Almeida (1950) coloca a importância dessa região no desenvolvimento latino-americano, destacando como ponto fundamental para a integração regional a inclusão da bacia Paraná-Uruguaí

nos programas de cooperação internacional e da formalização de um convênio entre os países envolvidos – Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguaí e Argentina –, destacando o planejamento da Nova Capital do Brasil, a montante da bacia Paraná-Uruguaí:

Trata-se de um programa cujo desenvolvimento lógico, talvez o de maior alcance para o continente sul-americano, só é possível na base de um largo esquema de cooperação internacional. Quanto ao [rio] Paraná, propriamente, vem da região onde se projetam a localização da Nova Capital (...) (Almeida, 1950 apud SAGMACS, 1954, p. 22-23).

Segundo o relatório elaborado por Almeida (1950) para a ONU, a integração propiciada pela bacia dos rios Paraná e Uruguaí teria a dupla finalidade de (i) intensificar a atividade econômica no oeste do país, tornando mais viáveis e econômicas as vias de transporte e a ocupação do território, e (ii) de aproximar países limítrofes no sentido da criação de grandes vias continentais e, assim, promover a integração de um “grande mercado sul-americano”. Para tanto, era fundamental a inclusão da bacia Paraná-Uruguaí nos programas de cooperação internacional e a formalização de um convênio de cooperação entre os países envolvidos: Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguaí e Argentina (Almeida, 1950).

A ideia de criar um mercado comum latino-americano estava presente nos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) desde sua criação em 1949. Na perspectiva cepalina de desenvolvimento, a ideia do mercado comum fazia parte de um processo de reestruturação das economias, que passariam da categoria primário-exportadora para abastecedoras do mercado interno, complementadas por um processo de substituição de importações (Baumann, 2005). No entanto, a CIBPU jamais se referiu às ideias da CEPAL em seus estudos.

## **Considerações finais**

Com o retorno recente das políticas de desenvolvimento regional baseadas em bacias hidrográficas, a compreensão pela historiografia das experiências de planejamento de bacias hidrográficas do pós-guerra é de grande relevância. A CIBPU constitui importante referência para a historiografia do planejamento no Brasil pelo papel desempenhado no debate sobre as concepções e práticas de planejamento regional no período.

Sua condição singular de formalização através de um consórcio interestadual e sua não transformação em órgão federal possibilita a compreensão do planejamento como resultado de um processo conflituoso entre interesses ora divergentes, ora confluentes, mas que pode ter contribuído para a permanência da instituição ao longo dos 20 anos de sua existência.

A incorporação da matriz norte-americana de planejamento de bacia hidrográfica pela CIBPU não foi uma opção, mas é resultado de um processo mais geral de difusão dessa matriz pelos Estados Unidos através da cooperação técnica, primeiramente no contexto do pan-americanismo e da polí-

tica de boa vizinhança, depois em nível mundial no contexto do subdesenvolvimento.

A partir da atuação da CIBPU compreendemos também a consolidação econômica da região, sobretudo de São Paulo, no processo de desenvolvimento do Brasil e seu papel na integração do mercado latino-americano. Não é fortuita a extinção da CIBPU após o Tratado da Bacia do Prata – assinado em 1969 entre Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Uruguai, no ano de 1972 –, quando se iniciam os Planos Nacionais de Desenvolvimento que concentrariam as ações para o desenvolvimento da região centro-sul e a implantação da usina hidrelétrica de Itaipu.

## Bibliografia

- A MISSÃO COOKE no Brasil. Tradução do Centro de Estudos dos Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1949.
- ALMEIDA, R. Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia. *Estudos Econômicos*, n.2, jun.1950.
- BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BARROS, R.M. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- BAUMANN, R. *Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado*. Trabalho apresentado no Seminário “Celso Furtado e o Século XXI”, realizado pelo Instituto de Economia da UFRJ). Rio de Janeiro: CEPAL/UFRJ, 2005.
- BRANCO, Z.M. Catulo Branco: Um Pioneiro. *Memória e Energia*. São Paulo: Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo, n. 27. 2000. 96 p.
- BRASIL. Diário Oficial da União. 25/03/1946, Seção I, p.4324.
- CHIQUITO, E.A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. Tese – doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.
- CHRISTIE, J. New Deal Resources Planning: The Proposals of Morris L. Cooke. *Agricultural History*, Vol. 53, No. 3, Jul., 1979, pp. 597-606. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>.
- CIPBU. *Relatório de 1957-1958*. São Paulo: CIBPU, 1959.
- COHN, A. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- CONFERÊNCIA de Governadores. (1ª: 06 a 08 de set. de 1951: São Paulo) Ata. São Paulo: CIBPU, 1951.
- COOKE, M.L. *Brazil on the March. A Study in International Cooperation. Reflections on the report of the American technical mission to Brazil*. NY: McGraw-Hill, 1944.
- CORRÊA, C.A. *Esquema do Plano Regional da Bacia Paraná-Uruguaí*. Documento produzido por Carlos Astrogildo Corrêa e encaminhado ao DEP-CIBPU em 16 de agosto de 1954) São Paulo, 1954.
- FELDMAN, S. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. In: XIII Encontro da ANPUR. Florianópolis: ANPUR, 2009.
- GARCEZ, L.N. *Mensagem do governador para o encaminhamento do Plano Quadrienal de Governo à Assembléia*

Legislativa, 09 de julho de 1951.

GRAY, A.J. and JONHSON, D. A. *The TVA regional planning and development program: the transformation of an institution and its mission.* Gateshead: Athenaem Press, 2005.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil.* São Paulo: Perspectiva, 1975.

LENCIONI, S. *Região e Geografia.* São Paulo: EDUSP, 1999.

LILIENTHAL, D.E. *TVA: a democracia em marcha.* (trad. Otávio Alves Velho). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1956.

LOPES, L. *O Vale do São Francisco.* Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1955. P.65-91.

McCANN, F.D. Brazil and World War II: The Forgotten Ally. What did you do in the war, Zé Carioca? *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe* Vol. 6: 2, jul-dez, 1995.

MONIZ BANDEIRA, L.A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

SAGMACS. *Problemas de desenvolvimento.* Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo. São Paulo: CIBPU, 1954, 2v.

SEREBRENICK, S. Planejamento regional. *Revista Brasileira de Geografia.* Jan-mar, 1963. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1963.

VARGAS, G. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

**Elisângela de Almeida Chiquito** é arquiteta e urbanista e professora do Centro Universitário Central Paulista (UNICEP/São Carlos). E-mail: <lis\_arq@yahoo.com.br>.

Recebido para avaliação em abril de 2012. Aprovado para publicação em julho de 2012.