



etc, espaço, tempo e crítica
Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais
e outras coisas
ISSN 1981-3732
<http://www.uff.br/etc>
15 de Junho de 2007, n° 1(4), vol. 1

Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação*

Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Professor Associado do CEDEPLAR - Universidade Federal de Minas Gerais,
Pesquisador do CNPq.
monte-mor@uol.com.br

Resumo

O texto apresenta uma visão crítica da emergência e da consolidação do planejamento urbano no Brasil, tanto como prática urbanística quanto como institucionalização política no regime militar. Inicialmente, é feita uma breve exposição das principais influências urbanísticas no Brasil com ênfase na vertente racionalista, que teve em Le Corbusier sua maior expressão mundial e em Lucio Costa, com o projeto de Brasília, sua consagração como a grande experiência nacional. Segue-se uma abordagem histórica da transformação do pensamento urbanístico em prática de planejamento urbano e uma análise crítica da implantação do sistema nacional de planejamento urbano local, montado na década de 1960, com base no binômio SERFHAU/BNH. A abordagem crítica se estende à implantação do paradigma da política nacional de desenvolvimento urbano, que privilegia os objetivos econômicos de caráter regional em detrimento da problemática intra-urbana, que se intensificava naqueles anos do milagre brasileiro.

Palavras-Chave – Planejamento Urbano, Estado-Urbano, Urbanismo, Brasil.

Urban Planning in Brazil: Beginnings and Consolidation

Abstract

Initially, the paper introduces a critical approach to the emergence and consolidation of urban planning in Brazil, looking both at urbanism as a design practice and at urban planning as a public policy institutionalized during the military regime. It begins with a brief explanation on the main influences of world urbanism in Brazil emphasizing the rationalist paradigm that had Le Corbusier as its world most important name, and Brasília, designed by Lucio Costa, as Brazil's most important experience in urbanism. The paper proceeds presenting an historical approach of the transformation of the urbanism paradigm into urban planning political practices and a critical analysis of the institutionalization of a national system of urban planning, in the 1960s, based on two twin federal institutions, the Federal Housing and Urbanism Service - SERFHAU and the National Housing Bank - BNH. This critical appraisal is extended to the new paradigm of the 1970s, which is based on a national urban development policy that emphasizes economic goals as opposed to the intra-urban social problems that became more intense during those years following the so-called 'economic miracle'.

Key- Words – Urban Planning, State-Urban, Urbanism, Brazil.

* Este texto é a íntegra revisada do primeiro capítulo da Dissertação de Mestrado, *Espaço e Planejamento Urbano*, apresentada ao Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1980. Uma versão atualizada está sendo publicada no livro, organizado por Geraldo Magela Costa e Jupira Gomes de Mendonça, que reúne textos do Seminário "Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias e perspectivas", realizado em Belo Horizonte, em 2006.

1. Raízes do Planejamento Urbano no Brasil

1.1. O Urbanismo: principais influências na experiência brasileira

É a partir do questionamento da cidade industrial e da própria sociedade capitalista moderna que surgiu, face ao contexto tecnológico e cultural gerado nos países desenvolvidos, uma nova área de estudos e pesquisas - o urbanismo¹.

Tendo sua origem conceitual nos estudos realizados por historiadores, economistas e políticos do século XIX², foi através dos arquitetos que o urbanismo se especializou como matéria de estudo específico no século seguinte. Entretanto, se os conceitos que o geravam provinham de teóricos que desenvolviam uma análise crítica global da sociedade, enfocando a cidade como um elemento integrado e decorrente do processo sócio-econômico-político então vivido, para os "urbanistas" que os sucederam tomou-se uma matéria despolitizada, quase um elemento físico-espacial a ser tratado segundo uma visão formal-estética.

A tradição da atuação dos arquitetos, como grupo profissional ligado à classe dominante, à qual emprestava seus serviços na organização formal do espaço, segundo um sistema de valores culturais que, na sociedade hierarquizada, ratificam a dominação ideológica (BENEVOLO, 1976), determina talvez, o enfoque simplista com que tentam tratar a cidade no novo contexto urbano-industrial.

A particularização do seu enfoque profissional parece impedir o entendimento do novo modo de produção que rege a

organização da sociedade e, conseqüentemente, do espaço social. A tentativa de organizar este espaço segundo uma dominância da instância ideológica está presente em todas as propostas apresentadas.

Diversas correntes se formaram sob diferentes enfoques, mas sempre partindo do princípio de que a industrialização gerou uma desordem social e urbana à qual deveria ser imposta ou aposta uma nova ordenação espacial. Tendo em vista a necessidade de "ordenar o espaço", surgiram modelos diversos, dos quais nos deteremos apenas na corrente denominada "progressista ou racionalista", à qual pertencem nomes como Le Corbusier, Walter Gropius, Tony Garnier e Gerrit Rietveld, entre outros³, que grande influência teve sobre o urbanismo brasileiro.

Tem sido freqüente a apropriação, por parte dos países periféricos, das soluções geradas no bojo do desenvolvimento capitalista nos países de centro. À medida que as forças modernas do capitalismo penetram nos espaços econômicos subdesenvolvidos, vão sendo buscadas, na experiência do mundo desenvolvido, as abordagens existentes para os problemas gerados.

O urbanismo no Brasil não foge à regra. O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, iniciado no período de substituição de importações e aguçado nas décadas de 1960 e 1970, criou os chamados "problemas urbanos" e com eles, a necessidade de buscar soluções nas propostas elaboradas nos países desenvolvidos. Assim, as diversas tendências e correntes surgidas no centro do sistema capitalista vão sendo incorporadas "tardamente" pela periferia.

¹ "Urbanismo... esse neologismo corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica". (CHOAY, 1979)

² Tais como Engels, Marx, Ruskin, Arnold, Fourier, Owen, Proudhon e Carlyle na Europa e Jefferson, Thoreau e Sullivan na América.

³ Françoise Choay (1979) desenvolve amplos estudos sobre o assunto, delimitando dois períodos: o pré-urbanismo do século XIX. e o urbanismo propriamente dito, levado à frente pelos arquitetos no século XX. Em ambos os casos, distingue correntes de pensamento, sendo as correntes "culturalista", fortalecida na Inglaterra com as "cidades-jardim" e a "progressista ou racionalista", com maior influência na França, Alemanha e Países Baixos, as mais significativas. Choay analisa também o "naturalismo" e o "anti-urbanismo" americano, além de outras que enfatizam visões tecnicistas, humanistas e organicistas da cidade.

No caso das cidades, à medida que as "mazelas" geradas pela concentração populacional e industrial vão surgindo no processo de expansão do capitalismo, vão sendo importadas também as "soluções". Interessa-nos analisar este processo de apropriação ou de importação de soluções para os novos problemas velhos e suas implicações sobre o planejamento urbano brasileiro.

A experiência brasileira de planos urbanos remonta ao século passado. Algumas cidades como Belo Horizonte, na virada do século, e Goiânia, na década de 1930, foram construídas a partir de desenhos urbanos influenciados pelos padrões culturais do período barroco. A característica do traçado é o "tabuleiro de xadrez", cortado por largas avenidas e amplos espaços abertos onde se localizam os edifícios monumentais de estilo neoclássico tão ao gosto da época. A área urbanizada se estende em baixa densidade, sem espaços verdes - à exceção do grande parque urbano obrigatório. Este padrão atinge a toda e qualquer expansão urbana daquele período; todavia, são as novas cidades planejadas o seu exemplo mais significativo.

O planejamento do núcleo urbano também se fez presente no caso de alguns projetos governamentais que ganham importância estratégica especial, principalmente a partir do esforço de industrialização iniciado nos anos 1930. Desta feita o urbanismo se volta para a cidade industrial, e assim as correntes de pensamento surgidas no início do século XX nos países desenvolvidos já exercem uma influência substantiva sobre os arquitetos e engenheiros no Brasil e os novos projetos incorporam os conceitos modernos de racionalidade espacial, hierarquização de espaços habitacionais, cinturões verdes de proteção ambiental, zoneamento, etc.

Nestes casos, sendo o planejamento urbano encarado como um projeto acabado, ou seja, como uma obra a ser construída e edificada em sua totalidade, o "dono" da

cidade tomava a si a função de implementação, sendo os recursos mobilizados para a implantação desse "urbanismo de luxo" conseguidos com facilidade proporcional à dimensão político-econômica do projeto em questão. Nas cidades particulares de apoio à atividade mono-industrial, as próprias empresas se encarregavam da construção⁴.

Além destes casos, onde a importância política e econômica justificava um cuidado especial com a organização do espaço, o urbanismo foi aplicado também ao nível micro para atender às novas exigências sócio-urbanas⁵. Assim, foram construídas vilas operárias e áreas industriais nas periferias das cidades grandes, assim como bairros-jardim e subúrbios distantes exigidos pela classe alta e permitidos pelo desenvolvimento dos transportes urbanos⁶.

Neste quadro de transformação das cidades, as propostas urbanísticas se multiplicaram seguindo as diversas correntes estrangeiras, desde o modelo barroco nos meios mais conservadores até tentativas de cidades-jardim e núcleos industriais modernos. É neste contexto que o modelo progressista-racionalista se impôs como a principal influência no movimento urbanístico brasileiro, tendo seu coroamento com a construção de Brasília.

Esta corrente de pensamento, apoiada no conceito-chave do modernismo, ou

⁴ Volta Redonda, da Companhia Siderúrgica Nacional; Acesita, da Aços Especiais Itabira; Ipatinga, da Usinas Siderúrgicas Minas Gerais, são os exemplos mais marcantes, havendo também diversos casos de cidades particulares contíguas a pequenos centros já existentes ou parcelas da cidade sob controle direto de uma empresa. Em todos os casos acabam surgindo "cidades públicas" junto a "cidades particulares". A este respeito, ver Costa (1979).

⁵ É importante ressaltar que não nos referimos às melhorias técnicas de serviços e infra-estrutura urbana tratadas setorialmente, fechadas em si mesmas, por não as considerar como um esforço de "planejamento" urbano.

⁶ Ujnovsky (1971) ressalta o apoio do governo a estes bairros das classes dominantes, acompanhados sempre por grandes inversões em infra-estrutura, transportes e facilidades recreacionais, tais como clubes, hipódromos, etc.

l'esprit nouveau (MERLIN 1972) da era industrial, concentra o interesse dos urbanistas na técnica moderna e na estética, redefinida face aos novos conceitos.

A cidade industrial é considerada anacrônica e defasada, devendo assim passar por transformações fundamentais estruturais, de forma a se coadunar com a eficácia exigida pela sociedade moderna.

O urbanista da escola racionalista-progressista está "bem mais preocupado em representar uma visão arquitetural da cidade grande contemporânea do que em fazer a análise aprofundada de seu complexo organismo". (OSTROWSKY, 1968)

A partir do questionamento da cidade industrial do século XIX, enquanto outros urbanistas propunham a negação da cidade grande e a volta aos valores culturais pré-industriais⁷, os progressistas defendiam o progresso industrial e a eficiência capitalista. Enquanto aqueles proclamavam os males da cidade grande e a necessidade do convívio que só a pequena podia dar, estes se propunham a vestir a cidade grande com uma roupagem moderna que lhe permitisse melhor se inserir na era industrial. Assim, se para alguns a negação da cidade industrial gera uma nostálgica busca da unidade da cidade comunitária, espaço de convivência harmônica e símbolo da libertação da burguesia, os progressistas sonham com uma nova cidade grande, atual e moderna, harmônica e eficiente, onde o solo, o ar, a luz e a água devem ser igualmente distribuídos a todos. (RAMON, 1974)

O principal ponto comum entre as duas correntes que se opõem, aliado à visão da "desordem" e à busca do "modelo", é a incapacidade de reconhecer na cidade o espaço precípua da luta de classes. Enquanto alguns atribuíam à

cidade grande ou à forma da cidade a raiz de todos os males da sociedade, outros partiam para a utopia social como a imagem à qual aporão as suas propostas urbanísticas.

Os modelos são variados, desde o historicismo culturalista ao tecnicismo isento de compromissos políticos do progressismo-racionalismo⁸. Para este, o caráter universal e purista atribuído à forma e a aceitação de um homem-tipo universal permite uma padronização do urbanismo em todo o mundo. Assim, um mesmo plano poderia servir para uma cidade latino-americana, europeia ou africana, por partirem do pressuposto de que as necessidades básicas dos homens são as mesmas, e se regem pelos princípios fundamentais de estética e eficácia⁹.

O urbanismo passa a ser a busca de uma lógica racional-arquitetônica em contraposição às estruturas urbanas espontâneas ou "naturais". Ao indivíduo-tipo atemporal e ahistórico corresponde uma ordem-tipo, para o progresso.

A cidade é vista como um instrumento de trabalho, gerando-se assim a especialização de porções do espaço urbano visando maior eficácia e riqueza formal. Segundo Le Corbusier, a geometria é o ponto de encontro entre o belo e o verdadeiro¹⁰.

Diante da negação da cidade como até então existia, e da marcante simplificação funcional do conjunto exigida pelas bases da teoria progressista, era natural que o planejamento urbano se prendesse principalmente à criação de cidades

⁷ Neste grupo se situam os chamados "culturalistas": W. Morris, Camilo Sitte, Ebenezer Howard, Unwin e Parker, entre outros.

⁸ "Muito cuidei para não sair do terreno técnico. Sou arquiteto e não me obrigarão a fazer política. Que cada qual, em diversos campos, com a mais-rigorosa especialização, leve sua solução às últimas consequências". São palavras de Le Corbusier (1966) para se defender previamente das acusações que vinha sofrendo.

⁹ Choay (1979) transcreve a afirmação de Le Corbusier: "Todos os homens têm o mesmo organismo, as mesmas funções, Todos os homens têm as mesmas necessidades".

¹⁰ " O homem anda reto...O asno faz ziguezagues. O asno traçou todas as cidades do continente". (LE CORBUSIER, 1966)

novas. Entretanto, foram feitas propostas de intervenção sobre grandes cidades (inclusive para o Rio de Janeiro e São Paulo, por Le Corbusier), porém sempre desconsiderando o capital básico já implantado e propondo transformações tão fundamentais na estrutura urbana que quase implicava na destruição do espaço urbano até então existente.

De fato, tornava-se difícil compatibilizar as propostas às cidades reais. Desagregando o conceito clássico de cidade-aglomeração através da fragmentação e especialização funcional de "porções" do espaço, e impondo uma pré-definição integral de uma nova ordem específica e rígida definida a partir de uma exaustiva análise funcional, o urbanismo progressista propõe autoritariamente um espaço urbano acabado que visa a permitir um rendimento máximo no desempenho das funções urbanas.

A Carta de Atenas (CIAM, 1964), famosa declaração de princípios desta corrente urbanística, define quatro funções urbanas fundamentais sobre as quais estruturar o espaço - habitação, recreio, trabalho e circulação - tratando cada uma na especialização isolada, "até as últimas conseqüências"¹¹.

Ao nível da macro-estruturação urbana, Le Corbusier propõe uma cidade "centro de decisões e negócios", onde habita a classe dirigente, os que têm o poder, e cidades-jardim periféricas para a população trabalhadora. Com os devidos "cinturões verdes" de proteção separando as diversas partes da cidade, propunha a localização, na extrema periferia, das indústrias.

Classifiquemos três classes de população: os que habitam o centro da cidade, os

trabalhadores, cuja vida se desenvolve por metades no centro e nas cidades-jardim, e as massas operárias, que dividem sua jornada de trabalho entre as fábricas dos subúrbios e as cidades-jardim. (LE CORBUSIER, 1966)

Dentre as diretrizes fundamentais do racionalismo, alguns elementos conceituais permanecem como referência para o planejamento de cidades ou do espaço como um todo, no nosso contexto.

A habitação, compreendida como célula principal de estruturação urbana, assumiria significativa importância e papel crescente em razão da necessidade da burguesia de se isolar da invasão urbana pelo proletariado industrial. Do ponto de vista do capitalismo, significa o necessário fortalecimento da propriedade privada em detrimento dos espaços comunitários defendidos pelos culturalistas - as praças, os pontos de encontro, os espaços públicos para o conagração.

Na cidade racionalista, o objetivo principal é tornar agradável o espaço habitacional, restringindo-se o convívio social ao nível das unidades de vizinhança. Evidentemente, esta é uma maneira de reduzir os conflitos sociais gerados pela luta de classes no interior do espaço urbano, levada ao extremo na proposição macro-estrutural de Le Corbusier citada anteriormente¹².

Da mesma forma, as diversas funções urbanas são tratadas isoladamente, de modo a evitar qualquer conflito funcional que possa prejudicar a eficiência da cidade.

O conceito de zoneamento rígido, onde a cada espaço especializado corresponde uma concentração funcional, é o principal instrumento de política urbana, transformando a cidade em setores

¹¹ A Carta de Atenas (CIAM, 1964), publicada em 1943 por Le Corbusier, aborda outros pontos importantes, quais sejam: a incorporação do enfoque da cidade face ao seu território de influência ("cidade e região"), defendendo a necessidade da integração da visão urbano-regional e dedica parte especial à preservação do patrimônio histórico. Na cidade moderna proposta pelos progressistas, há que se tratar também com cuidado os exemplos arquitetônico-urbanísticos de um período histórico já ultrapassado.

¹² Para Le Corbusier, "a cidade é um utensílio de trabalho" e "elas (as cidades atuais) não são dignas da época: elas não são mais dignas de nós". (LE CORBUSIER, 1966)

justapostos: setor bancário, setor recreacional, setor comercial, etc.

A circulação, altamente desenvolvida e buscando também evitar conflitos entre os diversos modos de transporte, atua como elemento de interligação, sem contudo interpenetrar os espaços funcionais. A rua é um anacronismo da velha cidade e deve ser substituída pela via urbana, novo elemento cuja função se restringe à circulação.

1. 2. Brasília: primeira iniciativa urbana de caráter nacional

Quando na década de 1930 foi realizado o 4º CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, e os postulados progressistas-racionalistas foram reunidos na Carta de Atenas, no Brasil já se tinha conhecimento de suas premissas antes mesmo que Le Corbusier a publicasse em 1943¹³.

A partir de então, ligado a todo o movimento moderno de artes e arquitetura no Brasil, o pensamento corbusiano ganhou força entre os nossos profissionais, influenciando o planejamento de novas cidades ou partes de cidades¹⁴.

Em todos os casos, subestima-se a dinâmica própria da cidade e o espaço urbano não era visto como resultante da projeção de diversas estruturas e atividades sócio-econômicas nele desenvolvidas. Ao contrário, a cidade e o espaço urbano ganhavam um significado simbólico muito maior, adquirindo força e qualidade ambiental em sua própria lógica formal, quase independentemente da estrutura sócio-econômica que a suportava. O projeto de Brasília, refletindo esta ausência de correspondência ou mesmo preocupação de ajustamento entre as

estruturas fundamentais sócio-econômicas da população e o sistema espacial proposto, ilustra com brilhantismo essas posições fundamentais da escola progressista¹⁵.

Para Andrade (1972) essa ausência de preocupação atinge não apenas o projeto vencedor de Lúcio Costa, mas o próprio júri do concurso, que nada menciona sobre a questão. Ao contrário, o júri se prende a considerações essencialmente ligadas ao "expressionismo da função governamental ... expressão arquitetônica própria da cidade" que sintetizam bem a escala de valores empregada no julgamento (ANDRADE, 1972).

Embora duramente criticadas nas últimas décadas pelos que as interpretam como uma camisa-de-força imposta ao organismo social¹⁶, as premissas do pensamento racionalista dos progressistas influíram decisivamente sobre os urbanistas brasileiros. Se esta influência, até meados do século XX, se restringia às elites egressas da aristocracia rural que tinham acesso direto aos ensinamentos das metrópoles européias, com a emergência da arquitetura moderna brasileira aliada ao processo de urbanização acentuado no pós-guerra, ela se difunde entre os "círculos de interessados". Brasília vem a ser o coroamento de uma corrente que já se fortalecia como sendo a vanguarda do pensamento arquitetônico-urbanístico.

De fato, o modelo racionalista respondia melhor que qualquer outro às

¹³ o movimento dos arquitetos "progressistas" contou com a participação de um representante brasileiro: Lúcio Costa.

¹⁴ Já em 1934, um concurso estabelecido pela Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira permitiu a Lúcio Costa (1962) expor, ainda como complementação aos projetos arquitetônicos, os conceitos básicos da escola progressista, que viriam tomar forma definitiva em Brasília.

¹⁵ Françoise Choay (1979) afirma: " (...) mesmo Brasília, construída segundo as regras mais estritas do urbanismo progressista, é o grandioso manifesto de uma certa vanguarda, mas de forma alguma a resposta a problemas sociais e econômicos específicos".

¹⁶ Entre as críticas mais conhecidas, pode-se citar Jane Jacobs, Christopher Alexander, Pierre Francastel e H. Wasser. Este último diz que "o urbanismo funcional mata a alma", enquanto Francastel critica duramente Le Corbusier ao dizer: "O universo de Le Corbusier é o universo concentracionário. É, na melhor das hipóteses, o gueto. (...) Pessoa alguma tem o direito de fazer a felicidade do vizinho à força (...)" In Waclaw Ostrowsky (1968) e Choay (1979). Também no Brasil surgiram fortes críticas a Brasília, e a análise dos demais projetos apresentados no concurso para construção da Capital Federal mostra que urbanistas brasileiros sofriam também influência da escola culturalista européia e do modelo

demandas do momento histórico que vivia o país.

No momento em que a racionalidade do planejamento atingia o aparelho do Governo, resultante da influência das missões americanas e dos organismos internacionais, e em que se estruturava uma "nova burocracia" (CARDOSO, 1975) com um papel mediador entre o sistema político clientelístico tradicional e a "mobilização direta das massas", principalmente ao nível urbano, os conceitos de ordem e progresso do positivismo implícitos no racionalismo europeu casavam perfeitamente com as diretrizes políticas vigentes no país.

O Plano de Metas de Kubitschek estabelecia as bases da ruptura com o planejamento e modernização restritos às "ilhas de racionalidade", (CARDOSO, 1975) ao mesmo tempo em que coexistia com a administração rotineira do sistema político tradicional.

Estruturava-se, na verdade, uma nova concepção de governo central, no qual a abertura para o exterior, a integração nacional para construir um país forte e moderno, o desenvolvimentismo e o crescimento econômico exigiam decisivo apoio popular.

Neste momento, em que a ideologia do "desenvolvimento" ganhava força crescente entre nós, fruto da expansão do imperialismo do pós-guerra, as proposições racionalistas vindas dos "países adiantados" respondiam com vantagens às necessidades político-ideológicas do país¹⁷. Era necessário criar grandes símbolos de "integração" nacional, a fim de evidenciar a nova era em que o país entrava. Vivia-se um clima de "futuro", de modernidade, de identificação por parte da população com

o Estado Nacional, que surgia disposto a tomar as rédeas do país e conduzi-lo à condição de potência industrial moderna. Pedia-se uma cidade com um novo espírito para uma nova era - o "espírito novo" (MERLIN 1972) racionalista?

Que cidade? A cidade dos negócios, centro de negócios modelo! A capital do capitalismo. A cidade da burocracia dirigente, das classes médias servidoras do sistema... (RAMON, 1974)

Cidade instrumento, o modelo progressista é também cidade-espetáculo (CHOAY, 1979).

E Brasília nasce como tal, um monumento aos seus criadores, ao "destino" do país, à entrada efetiva, pelas mãos do Estado, do capitalismo industrial internacional que integrará o espaço nacional, expressão da nova ordem buscada pela burguesia emergente brasileira, atrelada ou não ao capital externo. De qualquer modo, símbolo do progresso e modernidade nacionais, e afirmação inquestionável de um Estado de importância crescente na vida nacional¹⁸.

Por outro lado; era necessário construir em tempo recorde esta cidade-monumento.

A rápida implementação era de tal importância, dado o sentido político que envolvia a obra, que a compreensão do fato de que a cidade deveria poder ser tornada irreversível em curto espaço de tempo deu a Lúcio Costa condições de concorrer com vantagem sobre os demais projetos (ANDRADE, 1972)¹⁹. Tal condição exigia de fato um projeto acabado, a ser implantado autoritariamente, mas

¹⁷ Furtado (1978) mostra como a ideologia do "progresso" evolui para a ideologia do "desenvolvimento" a partir da internacionalização da economia capitalista. Se a primeira funcionava como uma "superideologia", capaz de aglutinar gregos e troianos, a segunda, dado o modelo implícito que carrega em si, serve apenas às necessidades de expansão do sistema capitalista mundial.

¹⁸ Bahia (1978) afirma que "a construção de Brasília - uma cidade-capital - propositadamente projetada para não ser uma cidade industrial, tem certo simbolismo político - o da afirmação da cidade burocrática representativa do Estado-nação sobre a cidade industrial e sobre os grandes centros metropolitanos".

¹⁹ Andrade (1972) ressalta em seu trabalho: "Na análise de seu relatório percebe-se que ele se ocupa principalmente dos dois fatores que eram os mais importantes para o proprietário do empreendimento: o caráter monumental e a possibilidade de ter uma obra irreversível ao fim do mandato do Sr. Kubitschek".

buscando a identificação da população com o "castelo do rei" (BENEVOLO, 1976).

No entanto, imensas críticas foram feitas ao processo de implementação de Brasília, ressaltando sua rigidez e a ausência de participação da população. Essa marginalização da população no processo de formação da cidade, segundo Jorge Wilhelm (1969), faz com que parcelas da população prefiram habitar cidades-satélites onde o "desejo de fazer uma cidade" pode ser satisfeito, sendo este "desejo" uma necessidade vital do cidadão²⁰.

Entretanto, apesar da rigidez das propostas progressistas e do caráter de ruptura com uma ordem espacial tradicional estabelecida que caracteriza essa corrente de pensamento, o próprio Lúcio Costa admite o autoritarismo implícito na sua proposta, afastando-se, assim, um pouco dos pensamentos originais do mestre Le Corbu:

O urbanista deve limitar-se a criar condição para que o desenvolvimento regional e urbano se processe organicamente e a guiá-la para que o crescimento natural ocorra no melhor sentido, de acordo com as necessidades de vida e as circunstâncias. Mas no caso de Brasília, teria sido falso adotar esse critério programático, porque, tendo de ser estruturada em prazo exíguo, a ordenação da cidade se impunha como única solução. Teve de nascer como Minerva, já pronta. Em condições normais, ela é o exemplo de como **não** se deve fazer uma cidade. (COSTA, 1962)

²⁰ Apesar de ressaltar a importância do autoritarismo na implantação de Brasília, camuflado pela mobilização ideológica do populismo, a análise de Jorge Wilhelm nos parece uma excessiva simplificação, talvez de caráter enfático. Na realidade, a estrutura sócio-econômica da população trabalhadora migrante impunha seu afastamento do plano-piloto, buscando numa área informal soluções menos onerosas. Além do mais, apesar do monopólio da terra, o Estado impôs restrições ao uso do espaço (leis para uso do solo e das edificações) que impediam que a população levantasse ali os seus barracos, demonstrando claramente a necessidade de expulsar da cidade os trabalhadores que, com sua pobreza, poderiam empanar o monumento símbolo do desenvolvimento do país. Tal raciocínio pode se aplicar melhor, talvez, às populações ricas que buscam nas áreas contíguas a Brasília a sua chance de "criar" sua casa e sua cidade.

Apesar das afirmações de Costa, que atestam a sua contemporaneidade de pensamento, não há como não reconhecer que a implantação de Brasília seguiu muito de perto os ditames do urbanismo progressista, que percebe a cidade como um projeto acabado ou, na melhor das hipóteses, como um modelo a ser aprimorado. Este é o pensamento geral da época, como ressalta Choay (1979):

(...) contudo, e este é o ponto importante, todos esses pensadores imaginam a cidade do futuro em termos de modelo. Em todos os casos, a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, é sempre colocada como uma coisa, um objeto reprodutível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum.

Ao atribuir uma supervalorização à capacidade de transformação estrutural do espaço programado, os urbanistas progressistas concebiam estruturas urbanas apoiadas em estruturas sócio-econômicas inexistentes ou utópicas, fazendo com que, obviamente, o espaço resultante muitas vezes guardasse pouco das intenções iniciais de sua concepção²¹, pois, como afirma Oscar Yujnowsky (1971) "o sistema físico planejado não pode alterar a estrutura sócio-econômica básica vigente".

E de fato, ao analisar o resultado de Brasília, observa-se a pertinência de diversas das colocações críticas que lhe são feitas, não enquanto qualidade ambiental, expressiva e urbanística, mas enquanto solução aos problemas sócio-econômicos que a sociedade brasileira apresenta. E não poderia deixar de ser assim, visto que "a burocracia não pode mais que a economia" (SANTOS, 1978). A "camisa-de-força" imposta pelo projeto original, assumida pelo governo local e ratificada pelo controle estrito do uso do solo, fez com que cidades fossem

²¹ Segundo Andrade (1972), essa atitude utopista reflete um idealismo característico do arquiteto, que tenta resolver pelo desenho urbano ou arquitetônico os problemas estruturais da sociedade.

formadas na sua periferia, estas compatíveis com os níveis de reprodução da população brasileira.

Neste sentido, Brasília é uma caricatura no subdesenvolvimento do citado modelo progressista original proposto por Le Corbusier (1966), onde se define um "centro de negócios", que é também o espaço residencial da classe dominante, e cidades-jardim periféricas onde vivem os trabalhadores. "Apenas", o modelo corbusiano pretendia "sol, luz, água e terra para todos" (RAMON, 1974), e tampouco se pode dizer que as cidades-satélites sejam cidades-jardim.

Assim, em sua macro-estrutura, Brasília não difere das cidades brasileiras geradas no capitalismo industrial recente onde, a par de uma área central onde se concentram o capital e as classes dominantes, a cidade se estende em uma periferia destituída de infra-estrutura e serviços, ou seja, "marginal" à acumulação de capital fixo, refletindo ao nível urbano o que se observa ao nível nacional e regional. Obviamente, a organização espacial é apenas parte da estrutura social em que se integra, podendo minimizar ou aguçar as suas contradições, mas nunca resolvê-las.

1.3. Do urbanismo ao planejamento urbano

O rápido processo de urbanização trazia consigo problemas urbanos "menores, quotidianos". As cidades brasileiras começavam a demandar ações governamentais, visando soluções técnicas e políticas para os problemas sociais e econômicos que se avolumavam. A necessidade de atuação do governo ao nível das cidades, não apenas nos casos "de luxo", mas principalmente quando a livre-iniciativa não conseguia resolver os problemas, já era princípio amplamente aceito a partir da noção keynesiana de distinção entre serviços de caráter social e de caráter individual. Usando estes conceitos, o urbanismo extrapola os

limites urbanos, atingindo a região ou a "planificação espacial". Ou, visto de outro ângulo, o paradigma do planejamento difundido ao nível nacional e regional, ganhava também a cidade. A "visão compreensiva" da cidade se desenvolve logo também no Brasil.

Os primeiros estudos nessa linha foram elaborados pela seção de urbanismo da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1935. Foram produzidos, no período de 1939 a 1945, dez "planos diretores" (SERFHAU, 1971), os quais evidenciavam uma preocupação em incluir novos aspectos no planejamento das cidades. Em 1947 surgiu o Curso de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Porto Alegre, que veio reforçar essa atividade.

Com este movimento, advém uma mensagem renovadora do urbanismo, expressa através dos "planos diretores"²². Apesar de restritas à área físico-urbanística, devem ser ressaltadas as suas preocupações com o processo de planejamento, a assistência permanente e as medidas visando a implantação gradual e efetiva dos trabalhos.

Ao zoneamento rígido do urbanismo progressista esses planos opõem a idéia de zoneamento por tolerância ou expulsão das diversas funções urbanas. Tentam promover a expansão do tecido urbano de forma "ordenada", induzida por investimentos viários ou equipamentos de função principal. Incorporam ao desenho urbanístico a técnica engenheirística dos serviços e infra-estrutura urbanos.

Embora tenham sido incorporados pelos arquitetos nas suas preocupações com a forma das cidades, os "planos diretores" valorizam principalmente o caráter funcional e a técnica urbanística, dando assim destaque à atuação dos

²² Os "planos diretores" surgiram nos Estados Unidos, no início do século XX, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, mormente no tocante à oferta de serviços de consumo coletivo e à expansão física das cidades.

engenheiros como profissionais ligados ao problema urbano.

A cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana. É neste sentido que representa uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a idéia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização no médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo.

O problema urbano se deslocava, assim, da pré-concepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento "cidade", para uma visão da aglomeração urbana centrada na idéia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de "ordenação" do espaço em expansão pela localização de investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social.

Além da experiência gaúcha, mais restrita ao aspecto urbanístico, merece destaque o movimento liderado pelo Padre Lebrez que, ainda nos anos 1940, representou uma versão brasileira do movimento francês "Economia e Humanismo" (SERFHAU, 1971). Esse grupo desenvolveu uma série de estudos e planos para várias cidades importantes (São Paulo, Belo Horizonte e Recife, entre outras), introduzindo técnicas de pesquisa e análise até então inexistentes no planejamento urbano brasileiro e incorporando a visão dos cientistas sociais do fenômeno urbano.

Em continuidade a essa experiência, o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CEPEU), através de um grupo de arquitetos e engenheiros, desenvolveu conceitos

básicos para a participação comunitária nos planos urbanísticos.

O grupo do CEPEU aliou à influência francesa os conceitos mais recentes da experiência inglesa e norte-americana. Entretanto, os trabalhos se caracterizavam principalmente por amplos diagnósticos, resultando assim em estudos sobre o urbano que ainda não conseguiam mobilizar os governos para uma ação efetiva.

Já se observava uma ampliação significativa do planejamento urbano no tocante às áreas de enfoque aos problemas urbanos, embora ainda predominasse incontestavelmente a prioridade dos aspectos físicos.

A fundamentação do planejamento integrado intersetorial que caracterizou os anos 1960 e se impõe ainda hoje, só se efetivou nos trabalhos realizados em 1960 em São José dos Campos e na Região do Recife, quando à equipe de arquitetos e engenheiros foram incorporados sociólogos e economistas para a análise de áreas de sua especialidade²³.

Embora não houvesse logrado resultados concretos, no início da década de 1960 já estava esboçada a conscientização, entre os "círculos de interessados", da necessidade de que o planejamento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo num país em intenso processo de industrialização, e conseqüentemente, de urbanização. Uma pesquisa realizada em 1958 pelo IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - mostrava que 11,6% dos municípios brasileiros possuíam algum tipo de organismo responsável pelo aspecto urbano ou urbanístico. (SERFHAU, 1971) Ainda que em muitos casos de caráter pouco expressivo, sem órgãos efetivos de controle do espaço urbano, buscava-se mostrar que a

²³ Nessa época, proliferavam as discussões sobre o papel de cada profissional no planejamento urbano "interdisciplinar". A este respeito, ver a discussão de Wilhelm (1969).

preocupação com o planejamento urbano já havia atingido os municípios de forma significativa.

Entretanto, fora da esfera municipal o problema do desenvolvimento urbano continuava restrito aos profissionais ligados à área, principalmente os arquitetos (que discutiam amplamente o assunto nos seus encontros profissionais) e os engenheiros, com uma participação crescente dos economistas, sociólogos, geógrafos e outros profissionais que vinham se interessando pela questão urbana.

Ao nível do governo federal e dos estados, na sua maioria, o problema urbano continuava restrito aos aspectos habitacionais. Em 1963 foi realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, um "Seminário de Habitação e Reforma Urbana", com ampla divulgação, na tentativa de oferecer subsídios para uma atuação estatal efetiva no setor. Os participantes discutiam então em torno do conceito de "reforma urbana"²⁴, detendo-se na necessidade de regulações do uso do solo urbano, das construções e investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano²⁵. Nesse seminário tentou-se estabelecer as bases para a ação governamental, elaborando a proposta de lei que criaria a SUPURB (Superintendência de Urbanização), organismo nacional encarregado de promover e ordenar o desenvolvimento urbano no país. Tal lei não foi aprovada, e a semente lançada veio frutificar em situação bastante diversa do que havia sido pensado.

²⁴ O conceito de "reforma urbana", já amplamente difundido nos países de centro no sentido de reforma espacial de áreas deterioradas, ganha novo significado no mundo periférico a partir da experiência desenvolvida na Cuba pós-revolucionária, principalmente nas transformações estruturais desenvolvidas em Havana.

²⁵ Cintra (1978) coloca: "no ambiente polarizado daqueles dias, muitos estavam propensos a considerar as alterações revolucionárias como o único remédio realmente eficaz para os males do país, não se excluindo a questão habitacional e os problemas urbanos a ela relacionados".

Até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado pelo governo federal como "artigo de luxo", reservado aos grandes projetos políticos, onde o caráter nobre do empreendimento exigia um toque artístico e uma funcionalidade técnica compatíveis com a grandeza da obra. A partir de então, com a ruptura do pacto social populista, a ação do Estado modificar-se-ia radicalmente, culminando na institucionalização do planejamento urbano, como veremos a seguir.

2. A institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil

2.1 O planejamento local integrado: uma política equivocada?

Apesar das citadas colocações de 1963, a institucionalização do planejamento urbano no primeiro governo militar não ocorreu a partir do enfoque da questão urbana em sua totalidade.

O problema urbano permaneceu centrado na habitação e só gradativamente foram incorporados os aspectos ligados à infra-estrutura urbana e ao próprio planejamento urbano e metropolitano. Aqui, novamente se percebe a pertinência da perspectiva progressista que ao se apoiar no indivíduo-tipo (em oposição à comunidade-tipo), centra seus estudos e interesses no "habitat", no espaço individual, na propriedade privada. E não poderia ser de outro modo no momento em que o regime autoritário instalado dava uma forte guinada para a direita no processo de implantação efetiva do capitalismo industrial no país.

Em 1964, o país já se aproximava da sua "maioridade urbana"²⁶ e o crescimento metropolitano era inegável e intenso em

²⁶ Em 1960 a população urbana do país representava 45,08% da população total.

todas as suas dimensões - da concentração industrial às favelas. O urbanismo não poderia continuar a ser um privilégio reservado aos espaços nobres.

As cidades brasileiras, e principalmente as metrópoles, passaram a se apresentar como focos de problemas e surgiu a necessidade de instrumentos de controle social e econômico, pois as aglomerações urbanas se tornavam ao mesmo tempo elemento de destaque no modelo político-econômico que se intentava implantar.

Desta feita, o autoritarismo foi gradativamente assumido, em oposição ao paternalismo que escondia a manipulação do período populista, onde conviviam os objetivos progressistas da "nova burocracia" - que via como necessária "a mobilização de novas camadas da população a partir do Estado" (CARDOSO, 1975) - e as elites econômicas que ainda suportavam o tradicional sistema político clientelístico "irracional"²⁷.

Neste contexto, as cidades deixavam de ser encaradas apenas como problemas de técnica de engenharia e de embelezamento arquitetônico.

Sociólogos, economistas, cientistas políticos, enfim, os cientistas sociais, descobriam a cidade como foro de estudo da sociedade capitalista industrial que se consolidava no país.

Por outro lado, o governo militar se instalava em meio à crise econômica e social que se esboçara no país a partir da segunda metade da década de 1950. As tensões sócio-políticas iniciadas com a ruptura do pacto social populista foram agravadas pelo processo de contenção salarial e conseqüente concentração de

renda, medidas utilizadas pelo novo governo de forma a aumentar a capacidade de investimento da classe empresarial. Para obter garantia de efetivação de sua política econômica, era necessário

(...)formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões às quais vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria (BOLAFFI,1975)²⁸.

Se por um lado o ideal da casa própria já tinha sido incorporado à população brasileira, por outro a comprovada correlação entre casa própria e atitudes conservadoras, observada no Brasil²⁹, servia plenamente aos interesses do novo governo. Paralelamente, a expansão da construção civil viria gerar emprego exatamente nas áreas onde o desemprego ou subemprego apresentam um quadro social mais grave: as cidades maiores, onde a concentração de migrantes não-qualificados crescia, aumentando a marginalização e as tensões sociais.

O BNH - Banco Nacional da Habitação - surgiu neste contexto e com a sua criação foram rapidamente dados os passos iniciais para a institucionalização do planejamento urbano no Brasil, através de mecanismos assumidos pela esfera federal de governo. Os recursos financeiros seriam provenientes do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado pela lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966.

²⁷ Aqui já se esboçava a dicotomia técnico-política tão difundida no Brasil nos últimos quinze anos. Aliás, a partir do regime militar, com o afastamento do poder de parte das elites políticas e da totalidade da população, esta tecnocracia embrionária ganhou força crescente na sua aliança com os militares e com a burguesia nacional e estrangeira na promoção do desenvolvimento. Furtado (1978) afirma que o autoritarismo e a doutrina da "segurança nacional" são corolários da "ideologia do desenvolvimento", trazidos no bojo da expansão do capitalismo internacional quando este atinge os países periféricos não-industrializados.

²⁸ A este respeito, nada mais claro do que a famosa carta da Deputada Sandra Cavalcanti ao Presidente Castelo Branco, ao apresentar a proposta de criação do BNH: "(...) aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nos achamos **que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas**. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas". (o grifo é do Presidente Castelo Branco). Citada em Souza (1974).

²⁹ Pesquisa feita por Lloyd A. Free, em 1960, citada por Bolaffi (1975).

No mesmo ano, o decreto nº 59.917, de 30 de dezembro, instituiu o SNPLI - Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, e criou o FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, com recursos do FGTS, denominando o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, seu gestor e órgão coordenador central do sistema (SERFHAU, 1971). Em janeiro de 1967, o decreto-lei nº 200 criou o Ministério do Interior, ao qual foram vinculados o SERFHAU e o BNH, sendo reafirmadas suas funções.

Embora tais medidas institucionais caminhassem no sentido de maior integração da atuação do Estado face aos problemas urbanos - no sentido de uma política urbana nacional - na verdade observou-se verdadeira dicotomia nas ações governamentais. Com efeito, apesar do Plano Decenal, elaborado em 1967, procurar estabelecer as diretrizes principais dessa política, o BNH e o SERFHAU tomariam caminhos diversos em suas ações quanto ao desenvolvimento urbano. Para a compreensão desta colocação recordemos, ainda que rapidamente, o discurso do Plano Decenal quanto à política urbana.

O Plano Decenal assumiu a importância de uma política urbana no país, renomeando o SERFHAU como "organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado" e dedicando um tomo ao desenvolvimento regional e urbano, no qual era dada ênfase à necessidade de formulação de uma política nacional urbana e à implantação do SNPLI:

Da mesma forma que os investimentos industriais, agrícolas, etc, são racionalizados através da elaboração de projetos, torna-se necessário elaborar planos de desenvolvimento local para a racionalização dos investimentos que se destinarão à urbanização. (BRASIL, 1967a)

Abordando o assunto de forma quase didática, o Plano desenvolveu considerações sobre custos de urbanização, densidades

urbanas, zonas periféricas "pseudo-urbanas" e outros conceitos analíticos intra-urbanos. Levantou também o problema da rede urbana, considerada "inadequada" ao desenvolvimento nacional, ressaltando os problemas da concentração excessiva em São Paulo e Rio e a necessidade de ação preventiva nas demais metrópoles. Preconizou uma Política Nacional Urbana como instrumento para alterar a estrutura de urbanização de um país, citando como exemplos experiências nos países de centro: a desmetropolização da Inglaterra na década de 1950 com base na política de empregos; os casos da França e dos Estados Unidos. Definiu dois outros níveis de atuação estatal no planejamento urbano: os padrões intra-urbanos de organização do espaço e retornou, com um anglicismo -"administração local" -, à velha bandeira do IBAM, de modernização das administrações municipais. Chamou a atenção para a necessidade de estudos de base para a formulação de uma política urbana nacional, a partir de visões local, micro e macro-regional. Propôs o estabelecimento de regiões-programa e a definição de pólos de desenvolvimento para efetiva implantação do SNPLI, preocupando-se com instrumentos de ação, com a descentralização do Sistema pelo envolvimento dos Estados, a formação de recursos humanos para o setor, a participação efetiva da população e a instalação do processo de análise e avaliação do planejamento (BRASIL, 1967a).

Em suma, o Plano Decenal abordou os pontos principais, ainda hoje discutidos, de uma política urbana e propôs que o SERFHAU, como organismo principal do SNPLI, fosse apoiado por organismos de pesquisa, como o Conselho Nacional de Geografia - CNG e o EPEA, hoje IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social.

Entretanto, é grande a separação entre o discurso do Plano Decenal e a atuação

efetiva do governo federal. Na verdade, o Plano Decenal foi rapidamente abandonado em sua visão compreensiva e em suas proposições de descentralização e crescimento equilibrado quando o ministro Delfim Neto assumiu a pasta da Fazenda, optando claramente pelo modelo centralizador de incentivo ao "capitalismo selvagem" que caracterizou o "milagre brasileiro". E assim o BNH, na sua atuação efetiva, colocar-se-ia frontalmente contrário às diretrizes da política formal expressa no Plano Decenal, e cada vez mais afinado com a estratégia de crescimento econômico proposta pelo Governo.

O modelo de desenvolvimento econômico, adotado após 1964, continha implicitamente uma opção de concentração urbana, na medida em que se apoiava no processo de intensificação da industrialização e nos mercados urbanos, de maior elasticidade face aos produtos principais da crescente indústria de bens duráveis.

Os objetivos principais perseguidos pelo governo, então, encontram nas cidades grandes o meio propício à sua consecução, na medida em que estas permitiam maior rentabilidade ao capital investido pelas condições de economias externas que oferecem, mercado e mão-de-obra semi-especializada, e se prestavam mais à estratégia de concentração de renda através de poupança e compressão salarial, para gerar novos investimentos. Por outro lado, a chamada indústria da construção, como foi ressaltado, é amplamente propícia ao processo de geração de empregos urbanos, sendo por isto mesmo reconhecida como um mecanismo eficaz de controle de conflitos sociais.

Porém, tal política só poderia agravar o processo migratório campo-cidade, já intenso na década anterior, na medida em que concentrava nos principais centros urbanos os investimentos governamentais. Esta concentração ocorre não apenas em relação ao sistema urbano, privilegiando

as grandes cidades, mas também no tocante à distribuição regional³⁰.

Por outro lado, a concentração de investimentos, tanto ao nível macrorregional quanto internamente ao sistema urbano, veio não apenas aumentar os desequilíbrios regionais e acelerar o crescimento das cidades grandes, mas também contribuir para o agravamento dos problemas intra-urbanos decorrentes da rápida urbanização marginal brasileira.

A distribuição de investimentos provenientes da poupança compulsória (FGTS) e as linhas de crédito de incentivo à construção desenvolvidas pelos agentes financeiros do BNH, que manipulam os recursos da poupança voluntária (SBPE), não obedeceram a qualquer macropolítica de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sócio-político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigidos pelo Banco. Como resultado, não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico - a habitação popular, pois descobriu-se que a população pobre brasileira não tem renda para ter casas - como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional.

Na verdade, ao contrário, a atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e "marginal" ao processo urbanizador. Enquanto as companhias habitacionais (COHABs), utilizando os recursos do FGTS, implantam seus

³⁰ A análise das aplicações do BNH mostra que 58,63% dos investimentos do Banco, de 1968 até setembro de 1973, se concentraram na região Sudeste, 15,89% na região Nordeste, 10,72% na região Sul, 4,53% no Centro-Oeste e 3,14% na região Norte. Dados trabalhados a partir da tabela (III. 4) apresentada in Francisconi e Souza (1976).

conjuntos na periferia urbana mais distante, onde a terra é mais barata, contribuindo desta forma para o esgarçamento do "tecido urbano", o estímulo à construção privada das classes médias e altas, possibilitado pelos recursos do SBPE, promove o adensamento da área central e favorece o processo de especulação imobiliária³¹, transformando o imóvel (e o próprio solo urbano) num "objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso" (BOLAFFI, 1977)³².

Neste contexto, acentua-se a seletividade e a especialização funcional do espaço decorrentes da distribuição diferencial do capital fixo no espaço urbano: as áreas centrais da cidade se apresentam "superequipadas", enquanto a periferia carece dos requisitos mínimos que a vida urbana exige. Ao adensamento do capital fixo na área central das metrópoles se opõe o esgarçamento espacial da área periférica "marginal" ao sistema. Os dois espaços se complementam³³. Enquanto isso, "apoiado técnica, institucional e financeiramente" (BRASIL, 1967a), o SERFHAU atuava ao nível local, definindo, em primeira etapa, as cidades de população superior a 50 mil habitantes como objeto de seus trabalhos, à exceção das Cidades da Amazônia, onde esse critério se reduzia para 25 mil habitantes. Com base nesta delimitação do universo de trabalho, no período 1967/69 o SERFHAU financiou a elaboração de dezoito estudos urbanos, incluindo

estudos preliminares, projetos setoriais - distritos industriais e cadastros técnicos municipais - e planos de desenvolvimento.

Entretanto, ao trabalho do SERFHAU faltava uma diretriz macroespacial ao nível nacional que definisse áreas e abrangência de atuação segundo características comuns a grupos homogêneos de municípios. Em junho de 1969, o Ministério do Interior baixou a portaria nº 214, criando o PAC - Programa de Ação Concentrada que, apoiando-se em estudos de base do IBGE³⁴, definia 457 centros urbanos como prioritários para a ação do governo no campo do planejamento urbano e também os níveis de abrangência e profundidade dos estudos a serem elaborados, segundo diferentes tamanhos de cidades³⁵.

O PAC respondia à crescente discussão, ao nível da tecnocracia, sobre a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano no país, que, já afirmada no Plano Decenal, tinha sido retomada no Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED 1968/70. Este, no capítulo sobre Desenvolvimento Regional e Urbano, ressaltou o sentido nacional e regional da política urbana:

A formulação de uma política de desenvolvimento urbano deve ser elaborada através de uma ótica regional: as cidades nascem e se desenvolvem em função dos potenciais econômicos, estratégicos, etc, de uma dada região. (BRASIL,1967b)

Paralelamente, insistia na "desintegração" encontrada nos planos urbanísticos até então elaborados, preconizando o "planejamento urbano integrado", ótica que orientaria toda

³¹ Neste trabalho, quando nos referimos à "especulação imobiliária", queremos dizer da retenção de terra improdutiva (no caso urbano, desocupada), com o objetivo de auferir maior renda futura a partir da sua valorização, esta provocada pela agregação de capital ao seu entorno. Ainda que empreendimentos imobiliários possam conter em si um processo de especulação, não se confundem necessariamente com a atividade especulativa.

³² A rigor, não são alheias ao seu valor de uso potencial, dado que é este valor, ou a possibilidade de auferir renda sobre ele que determina a própria especulação. Mas Gabriel Bolaffi (1977) parece se referir ao uso imediato visando a ocupação.

³³ A respeito da estruturação do espaço metropolitano no Brasil a partir de uma perspectiva da localização relativa do capital e do poder de acesso às áreas urbanizadas ver Santos e Bronstein (1978).

³⁴ Em 1968, o IBGE havia definido microrregiões homogêneas para todo o país.

³⁵ Segundo a metodologia do PAC, os Relatórios Preliminares (RP) se dirigiam aos municípios pequenos, enquanto os Termos de Referência (TR) constituíam diagnósticos e indicações preliminares que antecediam (ou não) e justificavam a elaboração de planos, que podiam ser Planos de Ação Imediata (PAI) para municípios de até 50 mil habitantes, e Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), para os municípios maiores.

a atuação do SERFHAU, a quem coube implementar e supervisionar as fases de execução do SNPLI.

Entretanto, se o SNPLI nasceu desta forma abrangente enquanto formulação de objetivos e metodologias, a atuação do SERFHAU se restringiu ao planejamento

intra-urbano de cidades médias e pequenas, predominantemente. Dos 237 municípios onde atuou até 1973, 68% tinham população inferior a 50 mil habitantes, 28% entre 50 e 250 mil habitantes e 4% superior a 250 mil.

Tabela 1 - BRASIL - Número de Documentos Financiados pelo FIPLAN até 10/09/1973, por regiões

Regiões	Documentos concluídos				Documentos em elaboração			
	TR	Relatórios Preliminares	PI/Proj.	Sub-Total	TR	Relatórios Preliminares	PI/Proj.	Total
Norte	9	35	2	46	-	-	-	46
Nordeste	10	68	15	93	6	25	3	127
Centro-Oeste	2	34	7	43	-	-	3	46
Sudeste	41	11	35	87	4	-	14	105
Sul	11	-	1	12	13	-	8	33
Total	73	148	60	281	23	25	28	357

FONTE: SERFHAU, in Francisconi e Souza (1976).

Ao se considerar as sedes municipais (população urbana), estes percentuais passam para 80%, 16% e 4%, respectivamente³⁶. Por outro lado, a grande maioria dos trabalhos feitos (63%) são relatórios preliminares para municípios pequenos, como se observa na tabela (1).

A distribuição regional por trabalhos elaborados sugere um grande privilégio ao Nordeste e dir-se-ia que ali os problemas urbanos eram maiores. Entretanto, esta aparente distorção se deve apenas ao fato de terem sido elaborados inúmeros relatórios preliminares e termos de referência através da SUDENE e do Projeto Rondon. Ao se observar a distribuição regional segundo o tipo de documento elaborado, verifica-se que no Sudeste se concentram 62% dos PAI/PDLI e 53% dos Cr\$ 18,62 milhões emprestados pelo FIPLAN aos municípios.

No contexto político-econômico descrito, o planejamento integrado para o desenvolvimento sócio-econômico é mera figura de retórica e a promoção do desenvolvimento municipal se submete inteiramente às necessidades de crescimento econômico do país. Assim,

outro não poderia ser o resultado do SNPLI pois, como vimos, a política do SERFHAU se mostrava distante dos reais objetivos nacionais e conflitante com o planejamento econômico federal.

Partindo da perspectiva do "desenvolvimento local integrado", o planejamento urbano promovido pelo SERFHAU se baseava no município enquanto entidade autônoma, capaz de decidir sobre seus problemas urbanos. O caráter "integrado" dos planos, abrangendo a visão físico-territorial, social, econômica e administrativa, se por um lado abria uma nova dimensão à tentativa de organização do espaço urbano, por outro desconhecia a centralidade crescente observada no país a partir de 1964.

Esvaziado politicamente pelo autoritarismo vigente, destituído de diversas de suas funções "de peculiar interesse" e enfraquecido financeiramente pela reforma tributária que o atrelava a uma condição de dependência dos níveis estadual e federal, o município sofreu as conseqüências do anti-federalismo que ele mesmo havia apoiado no período pré-1964 (BAHIA, 1978).

O SNPLI parecia pretender montar um sistema de planejamento urbano de baixo para cima. Entretanto, todo o resto do sistema político-econômico se caracterizava por uma postura autocrática e assim,

³⁶ Informações estatísticas agregadas do estudo de Fonseca (1973), compiladas por Francisconi e Souza (1976). Para uma avaliação mais extensa da atuação do SERFHAU, ver, além dos dois estudos acima citados, Josef Barat (1979) na sua discussão sobre planejamento de centros urbanos de porte médio.

enquanto o SERFHAU incentivava, promovia e financiava a organização administrativa e o planejamento municipal. o sistema político-econômico do país se pautava por intensa centralidade de decisão.

Na nova visão, os objetivos municipais deviam se curvar aos objetivos do "desenvolvimento nacional". Por outro lado, os objetivos nacionais não estavam claramente definidos no seu desmembramento ao nível municipal. Dessa forma, as estratégias de desenvolvimento local continuavam sendo enfocadas a partir do ponto de vista municipal, assumindo-se que as diretrizes de planejamento ao nível global deveriam ser elaboradas a partir da agregação dos planos municipais (TOLOSA, 1972). Entretanto, como tal esta postura não encontrava ressonância no conjunto do sistema, o SERFHAU estava fadado a ser engolido, como de fato o foi, transformando-se numa carteira do BNH.

A falta de coordenação das ações diversas ao nível local, espelhada na não-implantação dos planos serfharlinos apenas evidencia a fragilidade do sistema montado. Na verdade, o SNPLI se transformou apenas num promotor de documentos "técnicos" que tinha, em última instância, o papel de modernizador das burocracias municipais³⁷.

A elaboração dos planos gerou uma expectativa de investimentos incapaz de ser atendida pelos governos locais ou mesmo estaduais e federal.

³⁷ No seu trabalho sobre a avaliação da atuação do SERFHAU, Fonseca conclui que os projetos resultantes dos planos elaborados foram pouco significativos. Ou seja, o que denomina "efeito micro" foi pequeno, surgindo resultados ao nível do "efeito macro", o que define como sendo a formação de uma mentalidade de planejamento urbano. Com a "nova burocracia" atingindo o nível municipal, mesmo que os recursos para implantação dos projetos fossem negados e as ações setoriais isoladas dos diversos níveis de governo se perpetuassem, parte dos objetivos do planejamento eram atingidos: a sua incorporação como preocupação permanente no processo de administração municipal. A "racionalidade técnica" chegava ao falido município brasileiro.

Por outro lado, as prefeituras já sabiam que sem o apoio técnico nada conseguiriam junto aos organismos estaduais e federais. Era preciso que se tivesse o plano feito para conseguir recursos, ainda que parcos. Aqui se define um papel para a "nova burocracia" ao nível municipal: fazer a "ponte" entre as necessidades do município e os recursos centralizados.

A adaptação dos municípios à nova situação é expressa na pesquisa do IBAM sobre o prefeito brasileiro, realizada em 1975, onde se mostra que:

(...) os prefeitos que se identificavam com o tipo de atuação mais política são maioria entre os municípios mais rurais (57,1%), enquanto entre os medianamente urbanizados esta percentagem desce para 41,1% e daí para 29,7% nos mais urbanizados. Seguindo tendência contrária, os prefeitos que defenderam um tipo de atuação técnico-administrativa são mais numerosos naquelas faixas em que a população urbana do município é maior. Na última faixa (acima de 20 mil habitantes urbanos), a predominância da atuação mais técnica é bastante sensível, dado que 70% dos dirigentes locais consideram ser esse tipo de atuação a melhor forma de assegurar o sucesso do seu governo."³⁸

Quanto à "qualidade técnica" do planejamento desenvolvido pelo SERFHAU, pouco há a dizer. Coerente com a política do BNH e com a perspectiva anti-populista e empresarial do governo, o SERFHAU também se apoiou na empresa privada. Desta feita, não nas construtoras, mas nas consultoras. O financiamento era dado ao município para que contratasse uma empresa consultora para elaborar seu plano de desenvolvimento.

A metodologia geral era definida pelo SERFHAU, obedecendo à idéia do planejamento "compreensivo". Não se tratava mais de projetar cidades, mas de definir "imagens-objetivo" a serem

³⁸ Transcrição de Bahia (1978).

atingidas a partir das diversas ações "integradas". Buscava-se a fusão "interdisciplinar" das várias visões da problemática urbana de forma a promover o desenvolvimento equilibrado. Os estudos e diagnósticos analisavam os diversos aspectos da cidade e propunham ações nos principais "setores" de atuação do Estado: físico-territorial, econômico, social e institucional -administrativo³⁹.

O pressuposto positivista disciplinar foi transposto à leitura analítica do fenômeno urbano e, nesta perspectiva, ao nível formal o SNPLI era coerente com as grandes diretrizes do sistema de planejamento brasileiro, também "compreensivo". Como resultado "técnico", pouco se pode dizer.

Sem dúvida, agregou experiências, ampliou o conhecimento e muitos dos planos apresentaram diagnósticos, alternativas de ação, proposições e projetos específicos pertinentes e bem elaborados. Muito se avançou no conhecimento dos problemas das cidades e na sua sistematização. As críticas ao seu caráter normativo e à sua suposta universalidade de propostas para todo o país; à ênfase excessiva nos aspectos urbanísticos; enfim todas estariam contidas no problema fundamental de sua postura conflitante com a política econômica nacional, visto que os planos eram, na sua grande maioria, natimortos. Montou-se todo um discurso de planejamento urbano voltado para o fortalecimento da célula mínima autônoma da nação - o município quando os instrumentos de política eram cada vez mais centralizados e autoritários. De fato, então, pretendeu-se o desenvolvimento integrado local atrelado aos grandes objetivos nacionais. Mas tudo isto foi exposto de forma nebulosa, pois a sua apresentação clara desmontaria o sistema enquanto tal.

Marília Steinberger Fonseca (1973), ao tentar avaliar a atuação do SERFHAU, conclui pela "maior responsabilidade" dos "atores executores" (municípios e empresas consultoras), refletindo a falta de apoio e definição nos escalões superiores - "atores definidores e controladores", quais sejam, o governo federal, as superintendências regionais e os estados. Há aqui um risco de se identificar na "maior responsabilidade" dos executores a razão do fracasso da experiência. De fato, tal colocação, parece refletir uma postura tecnocrata que se fortalecia ao nível federal e estadual, onde o município aparece como ineficiente, desatualizado e incompetente administrativamente.

Neste quadro, a citada pesquisa do IBAM vem apenas confirmar os pressupostos dessa tecnocracia emergente que defende a "racionalidade técnica" em oposição ao exercício político.

Diante do novo contexto apolítico e autoritário pós-1964, as esvaziadas prefeituras municipais apareciam como desatualizadas, e tal argumentação já havia se prestado à justificativa da própria reforma tributária (BAHIA, 1978). As consultoras - os outros "executores" - são assumidas como limitadas tecnicamente e irrealistas em suas proposições, além de pautarem-se por um interesse principalmente lucrativo.

Na verdade, todas estas colocações parecem servir à justificativa de maior centralização e ao fortalecimento da burocracia federal e estadual.

Os planos locais refletiam apenas as contradições do sistema montado, que oferecia serviços muitas vezes não solicitados a um consumidor que dependia crescentemente das instâncias superiores para poder utilizá-los da forma como se pretendia.

Colocar na predominância dos aspectos físico-territoriais a causa dos fracassos, ou na insuficiência da análise "integrada" ou mesmo na incompetência técnica dos municípios é escamotear o problema real. Pelo contrário, não se pode

³⁹ A análise do urbano passou da perspectiva funcional intra-sistêmica espacial do "progressismo" - habitação, lazer, trabalho e circulação - para a ótica disciplinar - economia, sociologia, engenharia. etc.

negar que um dos ganhos do período serfhalino se prende ao maior conhecimento sistematizado dos problemas urbanos brasileiros e ao avanço metodológico no tratamento teórico desses problemas.

Assim também, foi significativo o avanço dos municípios no sentido de conseguirem maior controle administrativo e independência financeira relativa através do aumento de suas receitas próprias pela atualização e implantação dos famosos cadastros técnicos municipais. Entretanto, são apenas ganhos secundários, uma vez que somente representam a maximização possível diante da grande fragilidade da comunidade municipal no contexto nacional. Ou seja, a questão da inviabilidade do esforço do SERFHAU não se situa no plano técnico, ainda que possa ter interessado a alguns setores da tecnocracia tentar situar aí um dos pontos-chaves do problema. Na verdade, a disfunção do SERFHAU e a inoperância dos "atores executores" refletia apenas as contradições políticas do sistema montado, que precisava então ser redefinido face ao novo contexto político-econômico do país.

2.2. Política urbana nacional – o novo paradigma

Como vimos, já em 1967 o Plano Decenal apresentava as bases de uma política urbana nacional. Entretanto, a atuação do SERFHAU, ao se restringir ao planejamento local, pouco avançou no sentido de formular diretrizes para uma política espacial nacional. Talvez por insistir em atuar contra a corrente centralizadora, poder-se-ia dizer que o SERFHAU apenas camuflou os principais problemas urbanos do país. Ao se dirigir ao município, quando a decisão de investimentos era cada vez mais centralizada; ao trabalhar principalmente com centros pequenos e médios, quando o capital e os grandes movimentos migratórios se dirigiam para as metrópoles; ao se preocupar quase que

apenas com a feitura dos planos, quando os problemas urgentes exigiam investimentos imediatos e objetivos; ao não conseguir a liderança real da intervenção do Estado no espaço urbano, ficando à margem dos grandes investimentos feitos pelo BNH nas cidades brasileiras, o SERFHAU decreta seu suicídio como organismo central da política urbana brasileira.

Entretanto, o problema urbano já havia sido teoricamente incorporado às grandes preocupações nacionais. Quando o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, preparado às pressas para substituir o PED, foi apresentado ao final de 1970, incluía um capítulo sobre o desenvolvimento regional e urbano, relacionando os projetos prioritários do setor (BRASIL, 1970). Todavia, apesar de definir diretrizes para o Sudeste, Nordeste e Amazônia, propor o desenvolvimento das principais áreas metropolitanas do país, preconizar a integração de programas setoriais dos planos de urbanização, e propor o revigoramento do nível de decisão municipal, tendo como principal instrumento o PAC, ao propor projetos prioritários limita-se ao enfoque setorial e punctual, abrangendo a área de eletrificação, centrais de abastecimento, aeroportos, etc, sem a preocupação de uma integração ao nível do conjunto urbano. De fato, a única medida efetiva ao nível local contida no plano se prende à fixação de normas de aplicação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como instrumento de controle para integração vertical dos objetivos do governo federal. Ou seja, já neste período se evidenciava a nova ótica centralizadora do governo, e o problema urbano, até então tratado como matéria integrada horizontalmente, ao nível das cidades, é deslocado para uma perspectiva de tratamento setorial e isolado de aspectos principais segundo uma hierarquia de prioridades integradas verticalmente.

Com o I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, o aspecto espacial, regional ou urbano começou a ser visto como elemento integrante das diretrizes econômicas das estratégias de desenvolvimento nacional.

Diferentemente dos três planos que o antecederam, o I PND não dedica parte especial ao desenvolvimento urbano e regional. Entretanto, ao explicitar o modelo econômico a ser adotado e em seguida, a estratégia de desenvolvimento, os aspectos espaciais regionais aparecem como elementos integrantes fundamentais. Na parte seguinte, quando da "execução da estratégia", ao considerar os fatores de expansão - emprego e recursos humanos - as considerações sobre o processo urbano e de metropolização contêm a tônica do raciocínio desenvolvido em torno da "consolidação do Centro-Sul", sendo exposto como ação fundamental:

(...) instituir as 'primeiras regiões metropolitanas do país, principalmente para o Grande Rio e o Grande São Paulo, como mecanismo coordenador de atuação dos Governos Federal, Estadual e Municipal, nos programas conjuntos, observadas as respectivas áreas de competência. (BRASIL,1971)

De fato, apesar da não-definição de metas sob o título de desenvolvimento urbano, o enfoque estava consolidado **dentro** da própria estratégia econômica de desenvolvimento, dessa forma criando condições para que, no próximo governo, o assunto fosse enfocado de forma mais precisa e objetiva, distanciando-se, entretanto, cada vez mais da perspectiva que orientava a criação do SNPLI. Diante do modelo centralizador e verticalizador a partir dos objetivos nacionais agora claramente explicitados a política serfhalina tornava-se anacrônica e conflitante mesmo ao nível do discurso do planejamento.

Por outro lado, em 1973, quando o "milagre brasileiro" apresentava sinais de degeneração e quando o processo político começava a se reestruturar de forma reivindicatória e avessa ao governo

militar, os problemas da marginalidade social crescente e deseconomias de aglomeração nas grandes metrópoles começavam também a se agravar.

A discussão da metropolização ganhava vulto no país, e com ela a perspectiva de solução de um dos problemas fundamentais a ela relacionados: a sua institucionalização, vista como condição *sine qua non* para qualquer ação de planejamento.

Problema não de todo resolvido, a criação das regiões metropolitanas⁴⁰ levantava também discussões ferrenhas sobre sua autonomia, formação institucional, recursos, etc. Tratava-se de criar uma nova instância de poder, ao nível microrregional, que feria diretamente a já tão enfraquecida autonomia dos municípios. Uma discussão extensa, que foge ao nosso escopo e que esconde questões muito mais importantes. A este respeito, Bahia (1978) coloca a questão com extrema propriedade:

Só a redemocratização do país poderá colocar em bases corretas a questão dos órgãos executivos da região metropolitana, os quais reduziram sensivelmente as autonomias dos municípios componentes. Tal redução de autonomia só seria concebível e aceitável no regime democrático, porque este asseguraria aos conselhos deliberativos poderes e atribuições políticas, enquanto os órgãos executivos teriam de início, provavelmente, caráter gerencial. (BAHIA, 1978)⁴¹

A busca de solução para o problema metropolitano serviu também a outros objetivos. Ao se atentar para a efetiva fragilidade dos municípios e chamar-se o governo federal para assumir parte das responsabilidades de gestão urbana, criou-se o espaço para a definição da

⁴⁰ Apesar de previstas na Constituição de 1967, as regiões metropolitanas só foram institucionalizadas em 1973, pela Lei Complementar nº 14.

⁴¹ Entretanto, até hoje o que existe de fato, ao nível metropolitano, são organismos de planejamento inteiramente "tecnocratizados" e polarizados pelo governo federal, sem qualquer expressão comunitária.

nova política de planejamento urbano, desta feita não mais sob a capa da cooperação técnica com os municípios na solução de seus problemas específicos. Assumia-se finalmente que a importância econômica das áreas urbanas transcendia os interesses municipais, transformando-se em matéria da "segurança e desenvolvimento" nacionais.

Na verdade, o processo de urbanização e industrialização, iniciado com o período de substituição de importações e acelerado nos anos 1950, é retomado com força redobrada a partir dos governos militares, modifica substancialmente o enfoque do problema urbano. Cada vez mais, a cidade se torna o palco da produção. A tradicional relação de dominação da cidade pelo campo no Brasil se rompe-à medida que o *locus* da produção se desloca para o espaço urbano. O PIB nacional passou a ser gerado em sua grande maioria nas áreas urbanas e assim as cidades brasileiras não são mais apenas o espaço de vivência de uma classe dominante e de seus servidores imediatos. A cidade é agora também uma "unidade de produção" da maior importância, e é preciso que se cuide de sua administração e eficiência enquanto espaço produtivo.

Diante do novo quadro, há que se redefinir a atuação do Estado diante do problema. Ao Estado liberal, preocupado com o simbolismo do espaço urbano onde se concentra a classe dominante e que ratifica sua dominação ideológica, se apõe o Estado burguês moderno, preocupado em atender às crescentes demandas que a concentração populacional gera para a produção.

A pré-concepção racionalista de espaços adequados à nova realidade burocrata-industrial importada dos países de centro pôde servir às demandas imediatas do capitalismo nas suas formas mais avançadas, mas se mostrou incapaz de responder às necessidades de organização dos espaços gerados pela movimentação difusa de uma população

que se situa aparentemente à margem do processo em curso. E, as metrópoles subdesenvolvidas não constituem apenas o espaço onde se aglomeram os setores de ponta da economia são também o espaço onde se concentram setores periféricos ao processo produtivo. Assim, ao lado do pleno desenvolvimento industrial das forças modernas do capitalismo mundial, observa-se cada vez mais intensamente nas metrópoles brasileiras a crescente participação "informal" destas camadas marginais ou periféricas ao sistema central, e por isto mesmo, condição de seu fortalecimento e expansão.

Em outras palavras, as cidades grandes no Brasil, diante do modelo de crescimento econômico experimentado tornam-se cada vez mais "centros de riqueza e focos de pobreza" (BRASIL, 1974).

Evidentemente, neste contexto se aguçam as contradições da ação do Estado. Seu papel como fornecedor de serviços de consumo coletivo se amplia consideravelmente, assim como sua tentativa de controle sobre os conflitos sociais crescentes face à distribuição desigual das benesses do desenvolvimento urbano-industrial.

Nesta perspectiva, o espaço social urbano é cada vez menos uma totalidade para a ação estatal e apenas os setores mais prementes face às necessidades da acumulação vão ganhando importância, com conseqüente desintegração da atuação do Estado.

Paralelamente, a importância crescente das cidades no contexto econômico nacional determinou, ao nível do planejamento urbano, a entrada maciça em cena de novos profissionais, que viam a cidade sob uma nova ótica.

Não se trata mais definitivamente de "simplesmente" organizar o espaço segundo uma racionalidade totalizante, que expressa valores sócio-culturais, mas de buscar soluções imediatas para os

problemas que a nova organização sócio-espacial para a produção trouxe consigo, principalmente os conflitos sociais e deseconomias de aglomeração.

A "nova burocracia" que vai tentar promover esta racionalidade é a nova assessoria que substituiu definitivamente os artistas e bacharéis na ratificação do Estado burguês que se fortalece com a maturação do capitalismo industrial do qual é importante acionista. Trata-se então de operar a cidade de forma rentável para o capital, e esta é a nova tarefa dos planejadores urbanos, com a qual parecem não querer se conformar.

Até 1974, o Ministério do Interior abrigava a política urbana habitacional, sendo que o IPEA, organismo do Ministério do Planejamento, deveria lhe prestar assistência, como era previsto no SNPLI. Entretanto os enfoques do Interior e do Planejamento não pareciam se coadunar. Enquanto o SERFHAU se pautava por um domínio relativo dos planejadores espaciais, arquitetos e engenheiros, o Ministério do Planejamento era sem dúvida alguma o reduto dos economistas, preocupados principalmente com a eficácia econômica do desempenho das cidades enquanto suporte à produção⁴².

Cabe salientar que, neste período, uma significativa leva de tecnocratas voltava de cursos de pós-graduação nos Estados Unidos onde, a par das grandes discussões sobre os problemas metropolitanos, desenvolviam-se estudos sobre a rede de cidades tentando estabelecer correlações entre o desenvolvimento econômico de um país e a distribuição frequencial dos tamanhos de cidades. Na França, por outro lado, difundia-se a preocupação com uma política de urbanização nacional através

da criação de cidades novas e "metrópoles de equilíbrio" que pudessem contrabalançar a extrema primazia de Paris.

No Brasil, a economia já não ia tão bem. As altíssimas taxas de crescimento do PIB vinham decrescendo e a insatisfação social vinha aumentando, principalmente nos grandes centros I evidenciada sem contestação nas eleições de 1974.

Fazer planos para os frágeis municípios pequenos e médios e investir maciçamente em grandes obras viárias nas regiões metropolitanas já não atendia às necessidades do sistema econômico e político. Não se tratava mais de fazer planos para o desenvolvimento municipal isolado, na maioria inexecutáveis pelas diversas razões expostas.

O novo objetivo era coordenar os investimentos federais e estaduais cada vez mais significativos nos municípios, seja através de intervenções diretas ou de empresas de serviços altamente centralizadas e com políticas próprias, ou mesmo através das transferências de receitas fiscais, com aplicações previamente determinadas.

O SERFHAU, definitivamente falido, transformou-se numa simples carteira do BNH. Por outro lado, todo o sistema de planejamento nacional se reformulava, dando origem à Secretaria de Planejamento da República, velho sonho dos planejadores desde a tentativa de Celso Furtado, inviabilizada no período do governo do Presidente João Goulart e de seu (1962-1964) Plano Trienal.

Neste quadro de transformações, fortalece-se a idéia de criação de um organismo federal forte que assumisse a tarefa que o SERFHAU não conseguiu levar adiante: a definição e efetiva coordenação de uma política urbana nacional. E coordenar a política de investimentos urbanos é tarefa hercúlea, visto que envolve organismos setoriais muito fortalecidos nos últimos anos, que têm políticas próprias que respondem à nova visão dos serviços públicos

⁴² Tolosa, em 1972, ao falar sobre uma política nacional de desenvolvimento urbano, salienta que o planejamento urbano no país havia se restringido a dois aspectos: tamanho absoluto das cidades e padrões intra-urbanos de organização espacial. Segundo o autor, dois outros aspectos fundamentais não eram mencionados, quais sejam, a distribuição de frequências de tamanhos de cidades e a distribuição espacial de cidades em um sistema urbano nacional.

assumida pela tecnocracia que ascendeu juntamente com os militares.

Em oposição ao assistencialismo clientelista do populismo, estes serviços vão se pautar por uma perspectiva empresarial de lucratividade, onde a seletividade da alocação dos recursos não obedece mais a critérios políticos, mas sim à necessidade de retorno imediato do capital investido. E, sem dúvida, no novo contexto não há lugar para a preocupação local. Cada vez mais, a cidade é uma preocupação que transcende os interesses da comunidade municipal e ganha as esferas do interesse de segurança e desenvolvimento nacionais.

A cidade, uma vez convertida em unidade concentrada de produção de bens e de serviços no setor secundário, terciário e quaternário, assemelha-se a uma grande empresa fabril governada como esta à maneira militar hierarquizada, de rala autonomia. Nada mais parecido com uma comunidade militar do que uma empresa produtiva. (BAHIA, 1978)

E cada vez mais as esferas superiores, federal e estadual, assumem partes maiores no tocante à administração urbana. Neste sentido, o planejamento urbano acompanha em sua transformação evolutiva, com atraso, o fortalecimento do poder federal e a centralidade crescente das decisões. Ao abdicar do caráter integral do espaço social urbano em função da maximização setorial, o planejamento está apenas refletindo ou se coadunando com o planejamento econômico global, onde também as dimensões locais e regionais, apesar dos discursos dos planos, foram durante os últimos anos crescentemente esquecidas em função do macro-objetivo nacional de acelerar a acumulação do capital nos setores mais modernos, mesmo que isto se desse em regiões "atrasadas".

O discurso do planejamento busca a integração socioeconômica e administrativa com a dimensão espacial enquanto as ações efetivas e os investimentos

significativos são cada vez mais punctuais e setorializados.

Neste quadro, o próximo passo lógico é a tentativa de uma definição macroeconômica espacial para o país. A necessidade de aumentar a oferta de serviços urbanos passa a ser incompatível com a redução dos conflitos sociais nas cidades, senão através de um autoritarismo crescente e marginalização cada vez maior de amplas parcelas da população que não têm renda para constituir demanda por tais serviços. Assim, a política de serviços imediatos prestados à população das grandes cidades se mostra inócua para resolver os grandes problemas urbanos e metropolitanos. É preciso que se repense a forma de atuação do Estado, tendo como foco principal o problema da crescente concentração metropolitana e, de quebra, englobar a nova discussão da reorganização espacial dos recursos para o desenvolvimento urbano no país, buscando assim uma reorganização espacial da rede de cidades em sua importância funcional.

Por outro lado,

(...) é preciso que fique bem clara a diferença que existe entre uma política urbanística tradicional - onde apenas determinados aspectos da natureza física da cidade são manipulados - e uma verdadeira política urbana - em que os elementos sócio-econômicos e físicos são manipulados causalmente, de forma correlacionada. (FRANCISCONI e SOUZA, 1976)

Talvez aqui estivesse implícita uma crítica ao SERFHAU, freqüentemente visto como privilegiador dos aspectos físico-urbanísticos intra-urbanos. Entretanto, se analisarmos o discurso do SERFHAU, encontraremos os mesmos elementos de proposta de "ação integrada interdisciplinar". Pouco se acrescentava, de fato ao discurso do Plano Decenal.

Entretanto, se o SERFHAU pretendeu uma ação integrada a partir do

município, evidentemente, só poderia fracassar. E também, como não poderia deixar de ser, diante da criação de um novo sistema federal para a promoção do desenvolvimento urbano, as críticas ao antigo organismo passaram a ser numerosas, assim como aos seus supostos aliados, os municípios. A predominância da visão arquitetônica na experiência serfhalina era amplamente criticada pela nova tecnocracia, onde se destacavam os economistas e seus aliados entre outros profissionais, inclusive os novos arquitetos de "vanguarda".

É neste sentido que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) marcou uma ruptura com o processo anterior de enfoque do problema urbano. Partiu-se para uma tentativa de definição macroespacial de política urbana nacional, onde não mais se pretende montar um sistema a partir da ótica municipal, de baixo para cima, mas onde as grandes definições de investimento - e planejamento - serão tomadas autoritariamente, de cima para baixo, como de resto em todo o sistema econômico e político montado no país.

Quanto à concepção de uma política urbana ao nível nacional, Hamilton Tolosa (1978) fala de um "notável avanço" no tratamento dos problemas urbanos brasileiros. De fato, a centralização de poderes e a proliferação de instrumentos de atuação estatal ao nível federal - e ao nível estadual, como seus desmembramentos - exigia uma concepção racional mais abrangente da distribuição espacial dos recursos, segundo os objetivos de "desenvolvimento nacional". E isto ainda não havia sido feito, apesar de muitas vezes discursado.

Francisconi e Souza (1976) apontam algumas conseqüências do que consideram a "ausência" de uma política de organização do território, coerentemente definida, que possa ser integrada nos mecanismos financeiros e institucionais", quais sejam: a atomização, a casualidade e o desordenamento das inversões federais e estaduais,

orçamentárias e principalmente dos fundos financeiros recém criados ao nível intra-urbano, orientados primordialmente para os grandes centros; a desarticulação entre os estudos e análises nas "faixas pioneiras" e os investimentos e decisões de aplicação de recursos; e finalmente, o tratamento idêntico dado às diversas regiões metropolitanas, de características tão dis pares entre si.

É a partir destes elementos que se intenta montar uma "política urbana nacional", partindo de onde sempre se parte no planejamento brasileiro - da criação de um novo organismo. No caso, tenta-se resolver duas coisas ao mesmo tempo: buscar um organismo federal que assuma a tutela das regiões metropolitanas, ainda sem lugar efetivo no sistema político-financeiro do país, e criar um organismo que possa assumir a coordenação da política nacional (MINAS GERAIS 1978).

A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)⁴³, foi a solução institucional encontrada a partir das alternativas sugeridas. Pensada como uma comissão interministerial, surgiu na verdade bem mais frágil do que se pretendia não sendo um "Conselho de Ministros" (CINTRA e HADDAD, 1978). Tampouco nasceu fortalecida financeira e institucionalmente, capaz de coordenar os fortes organismos setoriais que atuam nas cidades. Mas sem dúvida, sua íntima ligação à Secretaria de Planejamento da Presidência da República lhe conferiu maior poder de barganha.

Por outro lado, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), lhe deu uma capacidade maior de manipulação. Mesmo que os recursos do Fundo fossem pouco substantivos face à capacidade de inversão dos organismos setoriais, e ínfimos diante dos recursos administrados pelo BNH, seu caráter não-rentável, a fundo perdido, lhe confere uma capacidade de multiplicação, que a

⁴³ A CNPU foi criada pelo Decreto nº 74.156. de 06/06/1974.

CNPU soube utilizar no seu programa principal: o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio. Entretanto, propunha-se um objetivo muito maior: a coordenação das ações estatais no espaço urbano. Este objetivo parece de difícil consecução, e esta tarefa cabe agora ao CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, organismo criado em maio de 1979; no Ministério do Interior, para suceder à CNPU. Seu sucesso dependerá, a nosso ver, muito mais dos rumos que a política assumir no país do que do discurso tecnocrata.

oOo

Bibliografia

- ANDRADE, R. F. (1972) *Une étude de l'évolution du projet "Brasília". Les facteurs qui ont influencier as dynamique.* Louvain: Universidade Católica de Louvain. Dissertação de Mestrado. (109 p.)
- BAHIA, L.A. (1978) A cidade política: mudanças e perspectivas. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 12(2):33-50, abr/jun.
- BARAT, J. (1979) *Introdução aos problemas urbanos brasileiros: teoria, análise e formulação de política.* Rio de Janeiro: Campus.
- BENEVOLO, L. (1976) *História da Arquitetura Moderna.* São Paulo: Perspectiva.
- BOLAFFI, G. (1975) Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. Comunicação Apresentada na XXVII SBPC. São Paulo. (34 p.) (mimeo)
- BOLAFFI, G. (1977) A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. *Cadernos CEBRAP.* São Paulo: Brasiliense, nº 27.
- BRASIL (1967a) *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social – desenvolvimento regional e urbano.* Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. (138 p.).
- BRASIL (1967b) Diretrizes de Governo. *Plano Estratégico de Desenvolvimento.* Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.
- BRASIL (1970) *Metas e Bases para a ação de governo – síntese.* Brasília: Presidência da República.
- BRASIL (1971) *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972/74.* Brasília: Presidência da República.
- BRASIL (1974) *II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975/79.* Brasília: Presidência da República.
- CARDOSO, F.H.C (1975) Aspectos políticos do planejamento. In LAFER, B. M. (org.) *Planejamento no Brasil.* São Paulo: Perspectiva.
- CHOAY, F. (1979) *O Urbanismo.* São Paulo: Perspectiva.
- CINTRA, A.O. (1978) Planejando as cidades: política ou não-política. In CINTRA, A. O. & HADDAD, P.R. (org.) *Dilemas de Planejamento Urbano e Regional no Brasil.* Rio de Janeiro: Zahar. (:169-253)
- CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. (1964) *Carta de Atenas.* Belo Horizonte: Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura da UFMG.
- LE CORBUSIER (1966) *Urbanisme.* Paris: Vincent, Freál.
- COSTA, G. M. (1979) *Processo de formação do espaço das cidades mono-industriais: um estudo de caso.* Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. (95 p.)
- COSTA, L. (1962) *Sobre Arquitetura.* Porto Alegre: Centro dos Estudantes Universitários de Arquitetura.
- FONSECA, M.S.R. (1973) Avaliação do planejamento para o desenvolvimento local integrado. In BRASIL. Diretrizes Gerais para uma Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério do Planejamento. (v.3) (mimeo)
- FRANCISCONI, J. G. & SOUZA, M.A.A. (1976) *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas.* Brasília: IPEA/IPLAN. (Estudos para o Planejamento 15)
- FURTADO, C. (1978) *Criatividade e dependência na civilização industrial.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MERLIN, P. (1972) *Les Villes Nouvelles: Urbanisme régional et aménagement.* PARIS: PUF. (2ª ed.).
- MINAS GERAIS (1978) *A cidade face ao desenvolvimento.* Belo Horizonte: Secretaria de Planejamento. (Ensaio sobre a Economia Mineira).
- OSTROWSKY, W. (1968) *L'urbanisme contemporain – des origins à la Charte d'Athenes.* Paris: C.R.U.
- RAMON, F. (1974) *La ideología urbanística.* Madrid: Alberto Corazón. (2ª ed.)
- SANTOS, C.N.F. e BRONSTEIN, O. (1978) Metaurbanização – o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal.* Rio de Janeiro: IBAM, 25 (149), out-dez., (:6-34).
- SANTOS, M. (1978) *Espaço e Urbanização no Território de Rondônia: realidades atuais, perspectivas e possibilidades de intervenção.* São Paulo. (92 p.) (mimeo)
- SERFHAU (1971) *Anais do Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local.* Brasília: SERFHAU.
- 70 SOUZA, B.G.V. de (1974) O BNH e a política do governo. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- TOLOSA, H. (1972) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico.* Rio de Janeiro: IPEA, 2(1) jun. (:143-155).

TOLOSA, H. (1978) Desenvolvimento Urbano no Brasil: uma interpretação econômica. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 12(2) abr/jun, (:67-90)

WILHEIM, J. (1969) Urbanismo no Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: SAGA.

YUJNOWSKY, O. (1971) *La estructura interna de la ciudad – el caso latinoamericano*. Buenos Aires: SIAP.