

DO URBANISMO À POLÍTICA URBANA:
NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Roberto Luís de Melo Monte-Mór
Março de 1981

Monte-Mór, Roberto Luís de Melo.
Do urbanismo à política urbana:
notas sobre a experiência brasileira.
Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1981.
43 p. (Texto para Discussão, 11)
CDU 711(81)
711:32(81)
1. Urbanismo. 2. Planejamento Urbano.
3. Política Urbana. I. Título. II. Série.

SUMÁRIO

	Página
I. O urbanismo: principais influências no Brasil	1
II. Brasília, o apogeu do urbanismo racionalista	8
III. O planejamento urbano: um novo enfoque	14
IV. O planejamento local integrado para o desenvolvimento - uma política equivocada?	17
V. Política urbana nacional - um novo paradigma	30
VI. Algumas considerações finais	39
VII. Bibliografia	42

APRESENTAÇÃO

Este texto é parte de um trabalho mais amplo e, como tal, não constitui um objetivo em si mesmo.* Busca, apenas, situar um quadro de referência da evolução do planejamento urbano no Brasil, ressaltando alguns aspectos que informam um estudo de caso. Entretanto, por seu caráter abrangente e evolutivo bem como por sua preocupação de interpretação crítica de um processo recente, é apresentado separadamente, acreditando-se que constitua material para discussão, podendo contribuir para futuros aprofundamentos da questão.

A questão principal abordada se prende às ideologias subjacentes às "teorias" ou correntes predominantes de planejamento urbano no Brasil nas últimas décadas, e sua apropriação pelo Estado quando das necessidades sentidas na condução da problemática urbana, entendida, então, como uma "política derivada" das grandes questões político-econômicas nacionais. Parte-se do "urbanismo racionalista", característico da primeira metade do século e fortalecido no Brasil nos anos cinqüenta, para, através da análise da "política habitacional" e do "planejamento local integrado", chegar-se à "política urbana" recente. Tenta-se mostrar, face a esses paradigmas adotados no país, as relações estabelecidas com as grandes linhas do "modelo brasileiro", buscando-se, paralelamente, explicitar os modos de pensar as cidades que foram adotados e os efeitos espaciais resultantes.

Diversas pessoas contribuíram para a elaboração do trabalho original, do qual este texto se origina, assim como para a divulgação que ora se faz. Agradeço a todos, e não poderia deixar de ressaltar o estímulo e as críticas do economista e professor Afrânio Alves de Andrade, manifestas em longas discussões e contribuições aos manuscritos deste capítulo introdutório. Entretanto, evidentemente, a responsabilidade pelas opiniões aqui expostas cabe integralmente ao autor.

* - O presente texto é extraído do capítulo introdutório de uma dissertação final de mestrado, apresentada à Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro: MONTE-MOR, R.L.M. Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia. Rio de Janeiro, COPPE, 1980. 225 p. (Tese de Mestrado)

DO URBANISMO À POLÍTICA URBANA:
NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

I - O urbanismo: principais influências no Brasil

Foi 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 urbanismo.¹ Tendo sua origem conceitual nos estudos realizados por historiadores, economistas e políticos do século XIX, foi através dos arquitetos que o urbanismo se especializou como matéria de estudo específico no século seguinte. Entretanto, se os conceitos que o geraram 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, tornou-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 prestavam seus serviços na organização formal do espaço, segundo um sistema de valores culturais que, na sociedade hierarquizada, ratificam a dominação ideológica (BENÉVOLO, 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, consequentemente, do espaço social. A tentativa de organizar este espaço segundo uma dominância ideológica está presente em todas as propostas apresentadas.

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).

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 apostada, uma nova ordenação espacial. Tendo em vista a necessidade de "ordenar o espaço", surgiram modelos diversos, dos quais nos deteremos apenas naquela corrente denominada "progressista ou racionalista", à qual pertencem nomes como Le Corbusier, Gropius, Garnier e Rietveld, entre outros², e que exerceu grande influência sobre o urbanismo brasileiro.

Tem sido freqüente a apropriação, por parte dos países periféricos, das soluções geradas no bojo do desenvolvimento capitalista dos países de centro. À medida que as forças modernas do capitalismo penetram os 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 três últimas décadas, 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 "tardivamente" pela periferia. 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 velhos problemas novos e suas implicações sobre o planejamento urbano brasileiro.

² - Françoise Choay 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 correntes que enfatizam visões tecnicistas, humanistas e organicistas da cidade. (CHOAY, 1979).

A experiência brasileira de planos urbanos remonta ao século passado. Algumas cidades novas como Belo Horizonte, na virada do século, e Goiânia, na década de 30, 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 neo-clássico 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 toda e qualquer expansão urbana daquele período; todavia, as novas cidades planejadas são 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 30. Desta feita, o urbanismo se volta para a cidade industrial, e as correntes de pensamento surgidas no início do século nos países desenvolvidos já exercem uma influência substantiva sobre os arquitetos e engenheiros no Brasil. Assim, 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 toma a si a função de implementação, sendo os recursos mobilizados para a implantação desse "urbanismo de luxo" conseguidos com facilidade proporcional à dimensão político-econômico do projeto em questão. Nas cidades particulares de apoio à atividade mono-industrial, as próprias empresas se encarregavam da construção.³

³ - 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 surgiendo "cidades públicas" junto a "cidades particulares". A este respeito, vide COSTA, 1979.

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-urbanas.⁴ 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 urbanos.⁵ Neste quadro de transformação das cidades, as propostas urbanísticas se multiplicaram, segundo 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 *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 estruturais fundamentais, 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 grande questionamento da cidade industrial do século XIX, enquanto outros urbanistas propunham a negação da cidade grande e a volta aos valores culturais pré-indus-

⁴ - É importante ressaltar que não nos referimos às melhorias técnicas de serviços e infra-estrutura urbana tratadas setorialmente, fechadas em si mesmas, por não considerá-las como um esforço de "planejamento" urbano.

⁵ - Yujnovsky 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. (YUJNOVSKY, 1971).

triais⁶, 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 comunidade poderia permitir, 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 liberação 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 entre 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 precioso 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 aporiam as suas propostas urbanísticas. Os modelos são variados, desde o historicismo culturalista ao tecnicismo isento de compromissos políticos do progressismo/racionalismo.⁷ Para este, o caráter universal e purista atribuído à forma e a aceitação de um homem-típo universal permite uma padronização do urbanismo em todo o mundo. Assim, os planos para uma cidade latino-americana, europeia ou africana poderiam ser iguais, visto que as necessidades básicas dos homens são as mesmas, e se regem pelos princípios fundamentais de estética e eficácia.⁸ (BRASIL, 1971). O urbanismo passa a ser a busca de uma lógica racional-arquitetônica.

⁶ - Neste grupo se situam os chamados "culturalistas": W. Morris, Camilo Sitte, Ebenezer Howard, Unwin e Parker, entre outros.

⁷ - "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 para se defender previamente das accusations que vinha sofrendo (LE CORBUSIER, 1966).

⁸ - Choay transcreve a afirmação de Le Corbusier: "Todos os homens têm o mesmo organismo, as mesmas funções. Todos os homens têm as mesmas necessidades". (CHOAY, op. cit.)

co em contraposição às estruturas urbanas espontâneas ou "naturais". Ao indivíduo-tipo, atemporal e a-histórico, 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 verdadeiro.⁹

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 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 social básico já implantado e propondo transformações tão fundamentais na estrutura urbana que quase implicavam 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 impõe autoritariamente um espaço urbano acabado que visa a permitir um rendimento máximo no desempenho das funções urbanas.

A carta de Atenas, famosa declaração de princípios dessa corrente urbanística, define quatro funções urbanas fundamentais sobre as quais estruturar o espaço - habitação, recreio, trabalho e circulação - tratando cada uma na sua especialização isolada, "até as últimas consequências".¹⁰ Ao nível da macro-es-

⁹ - "O homem anda reto... O asno faz ziguezagues. O asno traçou todas as cidades do continente". (LE CORBUSIER, op. cit.).

¹⁰ - A Carta de Atenas, 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 dedicando parte especial à preservação do patrimônio histórico. Na cidade moderna, proposta pelos progressistas, há que se tratar também com cuidado os exemplos arquitônicos-urbanísticos de um período histórico já ultrapassado (CONGRESSO, 1964).

truturação urbana, Le Corbusier propõe uma cidade "centro de decisões e negócios", onde habita a classe dirigente que detém 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 das indústrias na extrema periferia.

"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, op. cit.).

Dentre as diretrizes fundamentais do racionalismo, alguns elementos conceituais permanecem como referência para o planejamento de cidades ou do espaço como um todo, ao 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 congraçamento. 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 classe no interior do espaço urbano, levada ao extremo na proposição macro-estrutural de Le Corbusier citada anteriormente.¹¹

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

¹¹ - 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, op. cit.).

concentração funcional, é o principal instrumento de política urbana, transformando a cidade em setores 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 o anacronismo principal da cidade e deve ser substituída pela via, novo elemento cuja função se restringe à circulação.

II - Brasília, o apogeu do urbanismo racionalista

Quando se realizou, na década de 30, 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 1943.¹² A partir de então, opensamento corbusiano, ligado a todo o movimento moderno de artes e arquitetura no Brasil, ganhou força entre os nossos profissionais, influenciando o planejamento de novas cidades ou partes de cidades.¹³ Em todos os casos, subestimava-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 sócio-econômicas fundamentais da população e o sistema espacial proposto, ilustra com brilhantismo essas posições fundamentais da escola pro-

¹² - O movimento dos arquitetos "progressistas" contou com a participação de um representante brasileiro: Lúcio Costa.

¹³ - Já em 1934, um concurso estabelecido pela Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira permitiu a Lúcio Costa expor, ainda como complementação aos projetos arquitetônicos, os conceitos básicos da escola progressista, que viriam a tomar forma definitiva em Brasília (COSTA, 1962).

gressista.¹⁴ Para Andrade, 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 social¹⁵, as premissas do pensamento racionalista dos progressistas influíram decisivamente sobre os urbanistas brasileiros. Se esta influência, até meados do século, 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 acen tuado 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 no país.

¹⁴ - Françoise Choay 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". (CHOAY, 1979).

¹⁵ - 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 ...". (OSTROWSKY, 1968) e (CHOAY, op. cit.). 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 humanístico de senvolvido por Patrick Geddes no início do século. A equipe de M.M.M. Roberto, classificada em 3º lugar no concurso com uma proposta de inspiração culturalista, definida a partir da ideia de pequenas cidades justapostas que se multiplicariam segundo a necessidade — a comunidade-tipo — critica "a monumentalidade do século XIX" identificada no "esboço vencedor".

De fato, o modelo racionalista respondia, melhor que qualquer outro, às demandas do momento histórico que vivia o país. No momento em que a racionalidade do planejamento, resultante da influência das missões americanas e dos organismos internacionais, atingia o aparelho do Governo, 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 a 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, op. cit.), coexistindo com a administração rotineira do sistema político tradicional. Estruturava-se, na verdade, 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 políticas-ideológicas do país.¹⁶ 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" racionalista? "Que cidade? A cidade dos negócios, centro de negócios-modelo! A capital do capitalismo. A cidade da burocracia di-

¹⁶ - Furtado 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. (FURTADO, 1978).

rigente, das classes médias servidoras do sistema..."(RAMON, 1974).

*Este reuso
é usado para
vitáculos longos.
No caso, não é
vitáculo.*

"Cidade-instrumento, o modelo progressista é também cidade-espetáculo". (CHOAY, op. cit.). 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 busca cada 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 nacional.¹⁷

Por outro lado, era necessário construir em tempo recorde esta cidade-monumento. A rápida implementação era de tal importância, dado o sentido político que envovia a obra, que a compreensão do fato de que a cidade deveria poder tornar-se irreversível em curto espaço de tempo deu a Lúcio Costa condições de concorrer com vantagem sobre os demais projetos.¹⁸ Tal condição exigia, de fato, um projeto acabado, a ser implantado autoritariamente, mas buscando a identificação da população com o "castelo do rei". (BENEVOLO, op. cit). Entretanto, 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 Wilheim (WILHEIM, 1969), faz com que parcelas da população preferiram habitar cidades-satélites onde o "desejo de fazer uma cidade" pode ser satisfeito, sendo este "desejo" uma necessidade

¹⁷ - Bahia afirma que "a construção de Brasília — uma cidade-capital — propósitadamente 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." (BAHIA, 1978).

¹⁸ - Andrade 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." (ANDRADE, op. cit.).

vital do cidadão.¹⁹

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 em sua proposta, desse modo, afastando-se 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 processasse organicamente e a guiá-lo, 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, op. cit.).

Apesar das afirmações de Costa, que atesta¹⁹ 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: (CHOAY, op. cit.)

"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 reproduzível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum".

¹⁹ - Apesar de ressaltar a importância do autoritarismo na implantação de Brasília, camuflado pela mobilização ideológica do populismo, a análise de Wilheim 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 empanhar 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.

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 concepção²⁰, pois, como afirma Yujnowsky, (YUJNOWSKY, op. cit.), "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 quanto qualidade ambiental, expressiva e urbanística, mas quanto solução dos problemas sócio-econômicos que a sociedade brasileira apresenta. A "camisa-de-força", imposta pelo projeto original, assumida pelo governo local e ratificada pelo controle estrito do uso do solo, fez com que se formassem cidades na periferia de Brasília, 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 (LE CORBUSIER, op. cit.), 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, op. cit.) 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, a nível urbano, o que se observa a nível nacional e regional. Obviamente, a organização espacial é apenas parte da estrutura social que integra, podendo minimizar ou aguçar suas contradições, mas nunca resolvê-las.

²⁰ - Segundo Andrade, essa atitude utopista reflete um idealismo característico do arquiteto, que tenta resolver pelo desenho urbano ou arquitetônico os problemas estruturais da sociedade (ANDRADE, op. cit.).

III - O planejamento urbano: um novo enfoque.

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 logo se desenvolve 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 a 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 vem reforçar essa atividade. Com este movimento, advém uma mensagem renovadora do urbanismo, expressa através dos "planos diretores".²¹ Apesar de restrições 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 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. Incorporaram ao desenho urbanístico a

²¹ - Os "planos diretores" surgiram nos Estados Unidos, no início deste século, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, mormente no tocante à oferta de serviços de consumo coletivo e à expansão física das cidades.

técnica engenheirística dos serviços e infra-estrutura urbanos. Apesar de 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 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 infra-estrutura requeridos e, consequentemente, 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 a médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo.

Assim, o problema urbano se deslocava 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 Lebret que, ainda nos anos 40, representou uma versão brasileira do movimento francês "Economia e Humanismo". (SERFHAU, op. cit.) 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 continuação 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. En-

tretanto, os trabalhos se caracterizavam, principalmente, por amplos diagnósticos, resultando 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 predominasse, incontestavelmente, a prioridade dos aspectos físicos. A fundamentação do planejamento integrado intersetorial, que caracterizou os anos 60 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 especialidade.²²

Embora não houvesse logrado resultados concretos, no início da década de 60, 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, consequentemente, 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, op. cit.) Ainda que em muitos casos de caráter pouco expressivo, sem órgãos efetivos de controle do espaço urbano, buscava-se mostrar que a 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 participação crescente dos economistas, sociólogos, geógrafos e outros profissionais que vinham se interessando pela questão urbana. Ao nível do governo federal e dos estados, em sua maioria, o problema urbano continuava restrito aos aspectos habitacionais. Em 1963, realizou-se, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis

²² - Nessa época, proliferavam as discussões sobre o papel de cada profissional no planejamento urbano "interdisciplinar". A este respeito, ver a discussão de Wilheim. (WILHEIM, op. cit.).

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",²³ 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 urbano.²⁴ 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.

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.

IV - O planejamento local integrado para o desenvolvimento — uma política equivocada ?

Apesar das citadas colocações feitas em 1963, não se verificou, no primeiro governo militar, a institucionalização do planejamento urbano 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 in-

²³ - 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.

²⁴ - Cintra 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." (CINTRA, 1978).

fra-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"²⁵ e o crescimento metropolitano era inegável e intenso em 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, ao mesmo tempo, as aglomerações urbanas se tornavam atores principais 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, op.cit.) — e as elites econômicas que ainda suportavam o tradicional sistema político clientelístico "irracional".²⁶ Nesse 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.

²⁵ - Em 1960, a população urbana do país representava 45,08% da população total.

²⁶ - 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 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. (FURTADO, op. cit.).

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 50. As tensões sócio-políticas, iniciadas com a ruptura do pacto social populista, foram agravadas pelo processo de contenção salarial e consequente 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)²⁷

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 Brasil²⁸, servia plenamente aos interesses do novo governo. Paralelamente, a expansão da construção civil viria gerar emprego exatamente nas áreas onde o desemprego ou subemprego apresentavam 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

²⁷ - 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 nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão orfãs 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. (SOUZA, 1974).

²⁸ - Pesquisa feita por Lloyd A. Free, em 1960, citada por Bolaffi. (BOLAFFI, 1975).

de 13 de setembro de 1966. 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, nomeando o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, seu gestor e órgão coordenador central do sistema (SEMINÁRIO 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, embora o Plano Decenal, elaborado em 1967, procurasse 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 traçar uma política urbana para o país, renomeando o SERFHAU como "organismo central do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado" e dedicando um tomo ao desenvolvimento regional e urbano:

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

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 do país, citanto, como exemplos, experiências nos países de centro: a desmetropolização da Inglaterra na década de 50, 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 macrorregional. 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, formação de recursos humanos para o setor, participação efetiva da população e a instalação do processo de análise e avaliação do planejamento. (BRASIL, op. cit.) 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, em 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 encontravam 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.

Entretanto, tal política só poderia agravar o processo migratório campo-cidade, já intenso na década anterior, na medida em que concentrava os investimentos governamentais nos principais centros urbanos. Esta concentração ocorre não apenas em relação ao sistema urbano, privilegiando as grandes cidades, mas, também, no tocante à distribuição regional.²⁹ 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 obedecem 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解决ado 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

²⁹ - 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. (FRANCISCONI, 1976).

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 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 imobiliária,³⁰ transformando o imóvel (e o próprio solo urbano) em mercadoria a ser comercializada no mercado segundo a lógica de maximização do lucro. Neste contexto, acentuam-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 complementam.³¹ Enquanto isso, "apoiado técnica, institucional e financeiramente", (BRASIL, 1967p) 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 18 estudos urbanos, incluindo estudos preliminares, projetos setoriais — distritos industriais e cadastros técnicos municipais — e planos de

³⁰ - 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.

³¹ - 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. (SANTOS, 1978).

desenvolvimento urbano. (SERFHAU, op. cit.).

Entretanto, ao trabalho do SERFHAU faltava uma diretriz macroespacial a 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 IBGE³², 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 cidades.³³ 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 68/70. 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, 1967 d.).

Paralelamente, insistia na "desintegração" encontrada nos planos urbanísticos até então elaborados, preconizando o "planejamento urbano integrado", ótica que orientaria toda a atuação do SERFHAU na implantação do SNPLI.

³² - Em 1968, o IBGE havia definido microrregiões homogêneas para todo o país.

³³ - 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.

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. Ao se considerar as sedes municipais (população urbana), estes percentuais passam para 80%, 16% e 4%, respectivamente.³⁴ Por outro lado, a grande maioria dos trabalhos feitos — 63% — são relatórios preliminares para municípios pequenos, como se observa na tabela I.

Tabela I

BRASIL - NÚMERO DE DOCUMENTOS FINANCIADOS PELO FIPLAN
ATE 10/09/73, POR REGIÕES

Regiões	Documentos concluídos				Documentos em elaboração			Total
	TR	Rel. Prel.	PI/ Proj.	Sub- Total	TR	Rel. Prel.	PI/ Proj.	
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. (FRANCISCONI, 1976).

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

³⁴ - Informações estatísticas agregadas do estudo de Fonseca (FONSECA, 1973), compiladas por Francisconi e Souza (FRANCISCONI, op. cit.). Para uma avaliação mais extensa da atuação do SERFHAU, ver, além dos dois estudos acima citados, a discussão de Barat sobre planejamento de centros urbanos de porte médio.

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 pecular interesse" e enfraquecido financeiramente pela reforma tributária, que o atrelava a uma condição de dependência dos níveis estadual e federal, o município sofreu as consequências do anti-federalismo que ele mesmo havia apoiado no período pré-64. (BAHIA op. cit.). 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, 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 em 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, devessem ser elaboradas a partir da agregação dos planos municipais. (TOLOSA, 1972). Entretanto, como tal 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 **serfhalinos**, apenas evidencia a fragilidade do sistema montado. Na verdade, o SNPLI transformou-se, apenas, num promotor de documentos "técnicos" que tinha, em última instância, o papel de modernizador das burocracias municipais.³⁵ A elaboração dos planos gerou uma expectativa de investimentos incapaz de ser atendida pelos governos locais ou mesmo estaduais e federal. Por outro lado, as prefeituras já sabiam que, sem o apoio técnico, nada conseguiram 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. Segundo 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."³⁶

³⁵ - Em seu trabalho sobre a avaliação da atuação do SERFHAU, Fonseca (FONSECA, op. cit.) 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 finalizado município brasileiro.

³⁶ - Transcrição de Bahia. (BAHIA, op. cit.).

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 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-administrativo.³⁷ 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 em sua sistematização. As críticas ao seu caráter normativo e à sua suposta universalidade de propostas para todo o país, bem como 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, em 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, entretanto, pre

37

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

tendeu-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.

Fonseca (FONSECA, op. cit.), no trabalho citado, ao tentar avaliar a atuação do SERFHAU, conclui pela "maior responsabilidade" dos "atores executores" (municípios e empresas contutoras), 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 administrativamente incômodo. 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, op. cit.). As consultoras — os outros "executores" — são assumidas como tecnicamente limitadas e irrealistas em suas proposições, além de pautarem-se por um interesse principalmente lucrativo. Na verdade, todas estas colocações parecem apenas 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. Atribuir a causa dos fracassos à predominância dos aspectos físico-territoriais, ou à insuficiência da análise "integrada" ou, mesmo, à incompetência técnica dos municípios é escamotear o problema real. Pelo contrário, não se pode negar que um dos ganhos principais 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.

V - Política urbana nacional — um 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 veio decretando seu suicídio como organismo central da política urbana brasileira.

Entretanto, o problema urbano já havia sido teoricamente incorporado às grandes preocupações nacionais. Quando foi apresentado, ao final de 1970, o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, preparado às pressas para substituir o PED, 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 a Grande São Paulo, como mecanismo coordenador de atuação dos Governos Federal, Estadual e Municipal, nos programas conjuntos, observadas as respectivas áreas de competência". (BRAZIL, 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, porém, distanciando-se, cada vez mais, da perspec-

tiva que orientava a criação do SNPLI. Diante do modelo centralizador e verticalizador, agora claramente explicitado, 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 metropolitanas³⁸ 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 autonomia dos municípios, já tão enfraquecida. Uma discussão extensa, que foge ao nosso escopo e que esconde questões muito mais importantes. A este respeito, Bahia (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 reduziriam sensivelmente as autonomias dos municípios componentes. Tal redução de autonomia só seria concebível e aceitável no regime democrático, porque este asseguraria, aos conselhos de liberativos, poderes e atribuições políticas, enquanto os órgãos executivos teriam de início, provavelmente, caráter gerencial."³⁹ (BAHIA, op. cit.).

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

³⁸ - Apesar de previstas na Constituição de 1967, as regiões metropolitanas só foram institucionalizadas em 1973, pela Lei Complementar nº 14.

³⁹ - Entretanto, até hoje o que existe de fato, ao nível metropolitano, são organismos de planejamento inteiramente "tecnocratizados" e polatizados pelo governo federal, sem qualquer expressão comunitária.

para a definição da 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. Aqui, cabe um parêntese para recompor, rapidamente, o processo recente de transformação do papel das cidades e da atuação do Estado face à questão.

Na verdade, o processo de urbanização e industrialização, iniciado com o período da substituição de importações e acelerado nos anos 50, é retomado com força redobrada a partir dos governos militares, modificando 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 observada no Brasil vem se rompendo 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. Agora, a cidade é, 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 opõe o Estado burguês moderno, preocupado em atender às crescentes demandas que a concentração populacional para a produção vem gerando. A pré-concepção racionalista de espaços adequados à nova realidade burocrata-industrial, importada dos países de centro, pode 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 megalópoles 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 intensamen-

te, nas metrópoles brasileiras, a crescente participação "informal" de 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, são cada vez mais "centros de riqueza e focos de pobreza". (BRASIL, 1974)

Neste contexto, se aguçam as contradições da ação do Estado. Seu papel como fornecedor de serviços de consumo coletivo deveria se ampliar consideravelmente, assim como sua tentativa de controle sobre os conflitos sociais crescentes, face à distribuição desigual das benesses do desenvolvimento urbano-industrial. Entretanto, de fato, 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 consequente desintegração da atuação do Estado como mediador dos interesses conflitantes.

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 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, conflitos sociais e deseconomias de aglomeração. A "nova burocracia" que vai tentar promover esta racionalidade é a nova assessoria que substitui definitivamente os artistas e bacharéis na ratificação do Estado burguês, fortalecido com a maturação do capitalismo industrial, do qual é importante acionista. Trata-se 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 e habitacional, sendo que o IPEA, organismo do Ministério do Planejamento, deveria prestar-lhe assessoria, como era previsto no SNPLI. Entretanto, os enfoques do Interior e do Planejamento face ao problema urbano não pareciam se coadunar. Enquanto o SERFHAU se pautava por domínio relativo dos planejadores espa-

ciais, 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 produção.⁴⁰

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 Brazil, 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, o que foi evidenciado, sem contestação, nas eleições de 1974. Fazer planos para os frágeis municípios pequenos e médios enquanto se investia maciçamente em grandes obras viárias nas regiões centrais das áreas 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 inexequíveis 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, já definitivamente fa-

⁴⁰ - 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.

lido, 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 Presidência da República, velho sonho dos planejadores desde a tentativa de Celso Furtado, inviabilizada no período janguista do 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 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, op. cit.).

E cada vez mais as esferas superiores, federal e estadual, assumem partes maiores no tocante à administração urbana. Neste sentido, o planejamento urbano acompanha, com atraso, em sua transformação evolutiva 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 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. O discurso do planejamento busca a integração sócio-econômica e administrativa

à dimensão espacial, enquanto as ações efetivas e os investimentos significativos são cada vez mais punctuais e setorizados.

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 inócuia 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, a reorganização espacial da rede de cidades em sua importância funcional.

É neste sentido que o II 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 todo o sistema econômico e político montado no país.

Quanto à concepção de uma política urbana a nível nacional, Tolosa (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 (FRANCISCONI, op.cit.) apontam algumas consequências 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

A faltou ua
bibliografia

federais e estaduais, orçamentárias e, principalmente, dos fundos financeiros recém-criados a 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 dispares 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)⁴¹ 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, op. cit.). Tampouco nasceu fortalecida financeira e institucionalmente, capaz de coordenar os fortes organismos setoriais que atuam nas cidades. Mas, sem dúvida, sua íntima ligação com a 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), deu-lhe maior capacidade de manipulação. Mesmo que os recursos do Fundo fossem pouco substanciais, 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 CNPU soube utilizar em 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

⁴¹ - A CNPU foi criada pelo Decreto nº 74.156, de 06/06/74.

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. E, evidentemente, apenas a partir do reconhecimento dos conflitos de interesses fundamentais, expressos ao nível urbano, poder-se-á caminhar no sentido da definição de uma política urbana nacional.

VI - Algumas considerações finais

Como vimos, a evolução do planejamento urbano no Brasil se pauta por contínuas apropriações de abordagens conceituais e soluções propostas para o tratamento dos problemas urbanos gerados nos países de centro, no bojo do processo de expansão do capitalismo industrial maduro. Tais soluções e formas de encarar o problema são resultantes de organizações sociais onde as diferenças de classe são menos marcadas, onde a distribuição de renda apresenta menores distorções e, o que é talvez mais fundamental, onde o alto grau de participação dos diversos grupos sociais nas decisões políticas impõe uma permeabilidade muito maior do planejamento face aos diversos interesses em conflito. A ausência desta prática política no Brasil, cujo agravamento recente se deu concomitantemente com a institucionalização do planejamento urbano a nível nacional, contribuiu grandemente para fazer com que este se tornasse um discurso vazio que, cada vez mais, se distancia das políticas efetivas levadas a cabo pelo poder público. Estas políticas públicas, crescentemente centralizadas no governo federal e esvaziadas nas demais esferas de poder, deslocam o eixo dos "problemas urbanos" do seu sentido sócio-político comunitário para a ótica dos problemas econômicos do desenvolvimento nacional. Ao distanciamento maior das políticas urbanas dos problemas das cidades, tal como estes se refletem na população como um todo, e à ausência da participação popular, direta ou indiretamente, do processo de decisão dos investimentos urbanos, os planejadores procuram responder com proposições próprias que buscam incorporar os valores e as necessidades que interpretaram ou atribuíram à população em sua leitura da realidade onde se propõem intervir. Entretanto, como permaneceram à margem desta população, por sua vez marginalizada do processo decisório, crescentemente centralizado, também os seus planos permanecem à margem das efetivas interven-

ções no espaço urbano. Em tais condições, o discurso do planejamento tende a se tornar inócuo: permeado da ideologia de justiça social, choca-se com as reais diretrizes político-econômicas dos grupos dominantes, que o governo, em última instância, representa; por outro lado, gerado num modelo autoritário e tecnocrata, não é possível de ser apropriado politicamente pela população, cujos interesses teoricamente procura defender. Esvaziado na sua dimensão política, o planejamento urbano ficou reduzido a um exercício técnico comprometido com os interesses do "desenvolvimento nacional" ou se constituiu numa luta ideológica dentro do aparelho burocrático estatal, expresso através de alianças intra-tecnocracia com o objetivo de atingir ou influenciar, através dos assessores mais graduados, as grandes diretrizes político-econômicas nacionais. Diante deste quadro, o avanço representado pela incorporação, a nível do enfoque teórico do planejamento urbano e da sua organização institucional, da preocupação com o sistema de cidades no sentido de definir diretrizes macroespaciais para o país, vem, também, encobrir as contradições crescentes em que ele se envolveu ao nível da discussão interna às cidades, onde os conflitos de interesses se manifestam mais claramente. Não é por acaso que, a partir da preocupação com a organização macroespacial do espaço nacional, a organização do espaço intra-urbano foi esquecida, explicitando o deslocamento de fato da preocupação com o bem-estar social, que se situava na base dos problemas das cidades, para a ótica da eficiência econômica. Procura-se, agora, definir as "unidades de produção" mais importantes onde investir. Assim, se por um lado o enfoque macroespacial representou um avanço na sistematização dos problemas urbanos no país, por outro, significou o abandono da comunidade e o encobrimento do autoritarismo e centralização crescentes exigidos pela ideologia do desenvolvimento. (FURTADO, op. cit.).

Ao nível do espaço urbano, este deslocamento do ponto de visão representa um deslocamento na problemática, quando o espaço inter e intra-urbano deixa de ser assumido enquanto processo social de vivências, passando a ser limitado pela visão econômica à simples organização resultante da maximização dos investimentos para a produção. Enquanto a nível do discurso permanece a "inter-disciplinariedade", agora definida como integração causal sócio-econômica e administrativa à dimensão espacial (FRANCISCONI, op. cit.),

as ações efetivas são cada vez mais setorizadas e punctuais. De fato, neste contexto, o tratamento integrado do espaço urbano não é mais possível na ótica do planejamento urbano. A integração pos-sível é aquela definida pela política urbana de fato, a partir da lógica do capital — qual seja, a concentração dos investimentos nos centros — em suas diversas escalas — expressando espacialmente a seletividade da distribuição dos recursos e benefícios ge-rados no corpo social.⁴²

Quanto à atuação coordenada do poder público sobre o espaço urbano, expressa através do planejamento urbano ou da política urbana, parece estar ainda muito longe de se constituir numa prática efetiva. Por enquanto, parece só poder limitar-se ao discurso tecnocrata, incapaz que é de se constituir em política de fato pelas contradições que carrega em si, expressas na oferta seletiva de serviços de consumo coletivo segundo as exigências da acumulação, por um lado, e na tentativa de redução dos conflitos sociais provocados por esta oferta seletiva, de outro. Ou seja, se as cidades são cada vez mais "centros de riqueza e focos de pobreza", até hoje tem cabido ao planejamento urbano discursar sobre a redução da pobreza para dar legitimidade à promoção da riqueza — para os selecionados. A participação política crescente, hoje observada no país, certamente terá algo a dizer a este respeito, e ao redefinir o papel do Estado face à sociedade estará redefinido o planejamento urbano e criando as bases para uma real política urbana nacional.

⁴² - Neste aspecto, Brasília é uma perfeita ilustração do que foi dito: se o modelo desenvolvimentista político-populista anterior produziu o Plano-Piloto — símbolo da modernidade e discurso arquitetônico sobre a esperança de justiça social no país — o modelo desenvolvimentista econômico-autoritário reforçou a Brasília dicotomizada em cidades satélites, símbolo da marginalização da população brasileira do espaço urbano institucionalizado.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Rodrigo F. Une étude de l'evolution du projet "Brasil". Les facteurs qui ont influencer sa dynamique. Bélgica, Louvain, 1972. 109 p. Tese de Mestrado.
- BAHIA, Luiz A. A cidade política: mudanças e perspectivas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 12(2):33-50, abr./jun. 1978.
- BARAT, Josef. Introdução aos problemas urbanos brasileiros: teoria, análise e formulação de política. Rio de Janeiro, Campus, 1979. 249 p.
- BENEVOLO, Leonardo. História da arquitetura moderna. São Paulo, Perspectiva, 1976. 813 p.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Comunicação apresentada no Simpósio de Habitação da XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. São Paulo, 1975. 34 p. mimeo.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Dirigentes de governo - programa estratégico de desenvolvimento. Brasília, 1967. 165 p.
- . Plano decenal de desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento regional e urbano. Brasília, 1967. 138 p.
- BRASIL. Presidência da República. Metas e bases para a ação do governo; síntese. Brasília, 1970. 126 p.
- . Plano nacional de desenvolvimento, 1. (PND) - 1972/1974. Brasília, 1971. 77 p.
- . Plano nacional de desenvolvimento, 2. (PND) - 1975/1979. Brasília, 1974. 149 p.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty M., ed. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1975. p. 161-184.
- CHOAY, Françoise. O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo, Perspectiva, 1979. 350 p.
- CINTRA, Antônio O. Planejando as cidades: política ou não-política. In: _____. & HADDAD, Paulo R. Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 169-253.
- CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. Carta de Atenas. Belo Horizonte, Diretório Acadêmico da Escola de Arquitetura da UFMG, 1964. 111 p.

- COSTA, Geraldo M. Processo de formação do espaço das cidades mono-industriais; um estudo de caso. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, 1979. 95 p. Tese de Mestrado.
- COSTA, Lúcio. Sobre arquitetura. Porto Alegre, Centro dos Estudantes Universitários de Arquitetura, 1962. 359 p.
- FONSECA, Marília S.R. Avaliação do planejamento para o desenvolvimento local integrado. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação. Diretrizes gerais para uma política de desenvolvimento urbano. Brasília, 1973. v. 3. mimeo.
- FRANCISCONI, Jorge G. & SOUZA, Maria Adélia A. Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976. (Estudos para o Planejamento, 15). 214 p.
- FURTADO, Celso. Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 181 p.
- HARVEY, David. Social justice and the city. London, Edward Arnald, 1976. 336 p.
- LE CORBUSIER. Urbanisme. Paris, Vincent Fréal, 1966.
- MERLIN, Pierre. Les villes nouvelles: urbanisme régional et aménagement. 2 ed. ref. ang. Paris, Presses Universitaires de France, 1972. 381 p.
- OSTROWSKY, Waclaw. L'urbanisme contemporain - des origines à la Charte d'Athènes. Paris, C.R.U. 1968. 212 p.
- RAMON, Fernando. La ideología urbanística. 2 ed. Madrid, Alberto Corazon, 1974. 154 p.
- SANTOS, Carlos Nelson dos & BRONSTEIN, Olga. Metaurbanização municipal. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 25(149):6-34, out./dez. 1978. *: o caso do Rio de Janeiro*
- SEGRAN*
SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL. Anais. Brasília, 1971. 154 p.
- SOUZA, Berenice Guimarães V. de. O BNH e a política do governo. Belo Horizonte, Departamento de Ciéncia Política/UFMG. 1974. 170 p. Tese de Mestrado.
- TOLOSA, Hamilton. Desenvolvimento urbano no Brasil: uma interpretação econômica. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 12(2):67-90, abr./jun. 1978.
- . Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 2(1):143-55, jun. 1972.
- WILHEIM, Jorge. Urbanismo no subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Saga, 1969. 425 p.
- YUJNOWSKY, Oscar. La estructura interna de la ciudad; el caso latinoamericano. Buenos Aires, SIAP, 1971. 163 p.

ERRATA

Na página 1, na 12^a linha, onde se lê "urbanista", leia-se "urbanistas".

Na página 5, na penúltima linha do texto, suprima-se a citação (BRASIL, 1971).

Na página 6, na 5^a linha do 1º parágrafo, leia-se proposas.

Na página 9, na 4^a linha da nota 15, leia-se Le Corbusier.

Na página 11, apenas a primeira frase, entre aspas, que aparece no trecho em corpo menor, constitui uma citação. As demais afirmações são de responsabilidade do autor.

Na página 12, na 1^a linha do 2º parágrafo, onde se lê atesta, leia-se atestam.

Nas páginas 14, 15, 16 e 24, onde se lê (SERFHAU, 1971) leia-se (SEMINÁRIO, 1971).

Na página 14, na 10^a linha do 2º parágrafo, onde se lê restrito, leia-se restritos.

Na página 20, na 18^a linha do último parágrafo, leia-se tanto.

Na página 27, na 8^a linha da citação em corpo menor, leia-se lê urbano, leia-se urbana.

Na página 29, na 3^a linha do 1º parágrafo, leia-se consultoras. Na 11^a linha do mesmo parágrafo, leia-se incompetente.

Na página 32, na 2^a linha da nota 39, leia-se polarizados.

Na página 33, na 2^a linha, leia-se técnica.

Na página 35, na 1^a linha do 2º parágrafo, onde se lê Brazil, leia-se Brasil.

Na página 38, a citação (MINAS GERAIS, 1978), que aparece na 8^a linha do 1º parágrafo, não consta da bibliografia. A referência bibliográfica completa é:

MINAS GERAIS. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. A cidade face ao desenvolvimento. Belo Horizonte, 1978. 273 p. (Ensaios sobre a Economia Mineira, 1).

Na página 43, na referência bibliográfica SANTOS, C. & Nelson dos BRONSTEIN, Olga, o título correto do artigo citado é Metaurbanização: o caso do Rio de Janeiro.