

**O planejamento territorial no Brasil na década de 1970**

instituições, planos e políticas federais de estruturação da rede urbana e regional

**RESUMO GERAL**

O entendimento sobre o processo de estruturação das redes urbanas contemporâneas no Brasil deve pressupor uma análise historiográfica dos efeitos de investimentos provenientes de recursos e planejamento federais aliados ao contexto macroeconômico nacional e de construção de infraestruturas para industrialização que se deram a partir da década de 1950. Mais especificamente durante o período da ditadura civil-militar e em especial a década de 1970, que é o contexto principal de interesse dessa Sessão Livre, o planejamento territorial no Brasil e as ações formuladas e/ou implementadas nos planos nacionais para o desenvolvimento econômico também se alinham aos planos e políticas de desenvolvimento urbano-regional que se verificaram nos vários estados das cinco regiões do país. Importante salientar que essas ações e a própria organização institucional nas esferas nacional e estaduais são entendidas como parte de um processo de constituição do quadro técnico e institucional construído na esfera da administrativo municipal desde o século XIX e até a segunda metade do século XX, quando se desloca para os níveis superiores da federação e se estabelece como referência para o processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano em âmbito nacional e estadual.

Considerando que o período apresenta marchas e contramarchas distintas no que se refere à consolidação e às articulações das políticas urbano-regionais, com características de um possível processo dialético para a formação do quadro institucional nos três níveis federativos, propomos a realização desta Sessão Livre neste ENANPUR com a apresentação de trabalhos por pesquisadores/as que têm se debruçado sobre a temática do planejamento urbano-regional e as políticas urbano-regionais, sejam elas, de habitação, transporte, infraestrutura, organização e construção institucional com abordagens que contemplam o papel da esfera nacional, ou seja, do governo federal. Ao mesmo tempo e como parte de um movimento crescente de compreensão do Brasil como parte fundamental da própria ideia de

América Latina, a Sessão Livre também contemplará aspectos fundamentais para se entender as discussões sobre a urbanização, o planejamento e a questão dos movimentos migratórios no território.

O objetivo é reunir investigações no campo da história do urbanismo e do planejamento urbano-regional dedicadas a analisar o arcabouço institucional que se conforma na década de 1970, os planos e programas de governo propostos e/ou executados, os investimentos em infraestrutura e habitação, entre outros pontos. Uma análise que não perde de vista as relações entre as ações no âmbito do governo federal com as formulações produzidas no âmbito dos governos estaduais. Para tanto, é fundamental compreender esse período-base da década de 1970 como parte de um processo histórico não linear e ao mesmo tempo conformado por rupturas, contradições e continuidades inerentes à institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano-regional no governo federal desde a década de 1960 e até as últimas ações na década de 1980, antes da inflexão neoliberal na década de 1990. Ou seja, entender o planejamento territorial na década de 1970 em suas relações com a década de 1960 - quando se iniciou a institucionalização do urbanismo/planejamento urbano-regional no nível federal - e até o momento em que na década de 1980 o estado brasileiro mantinha um papel central na construção de políticas urbanas e regional.

O escopo é a avaliação do período no qual se criaram e se robusteceram instituições e ações voltadas para o planejamento territorial, efetivaram-se ações para integração viária e de outras infraestruturas, de habitação, além de se viabilizarem a elaboração de planos urbanos e regionais. Em termos gerais, a Sessão Livre está marcadamente interessada em debater três eixos principais em relação às instituições, planos e políticas federais de estruturação da rede urbana e regional: i) formação e consolidação do quadro institucional: a concepção das instituições estatais, a contribuição das consultorias, as possíveis articulações entre instituições municipais, estaduais e federais; ii) os planos e as suas referências teóricas: as concepções teóricas dos planos urbanos e regionais, ressonâncias e referências teóricas e urbanísticas; o debate intelectual produzido no âmbito latinoamericano sobre planejamento e urbanização iii) propostas e ações em infraestrutura: a construção das infraestruturas e das redes técnicas e urbanísticas e seus efeitos no território, as consequências socioeconômicas das políticas e ações setoriais, em especial a habitação.

Entre as apresentações propostas para esta Sessão Livre, reunimos abordagens que envolvem análise do processo de construção da institucionalização do planejamento urbano e regional no governo federal, entendendo a década de 1970 com o momento em que o arcabouço institucional se completa e as relações entre políticas urbano-regional e políticas econômicas convergem a partir da criação da Comissão Nacional de Políticas Urbanas (CNPU); a discussão sobre o papel das cidades de porte médio na formulação das políticas urbanas e regionais no Brasil; o debate latinoamericano sobre urbanização, planejamento e a questão das migrações no território, incluindo aí as interpretações formuladas por pesquisadores brasileiros como Milton Santos e Paul Singer; e as relações entre as políticas nacionais e a questão habitação a partir da análise específicas da COHAB no Estado de São Paulo.

Por fim, importante observar que esta Sessão Livre, que tem seu foco específico nas ações e institucionalidades no âmbito federal-nacional, está articulada a outra Sessão Livre também intitulada “O planejamento territorial no Brasil na década de 1970”, mas que traz como particularidade uma abordagem sobre a esfera estadual, tal como enunciada no subtítulo “instituições, planos e políticas estaduais de estruturação da rede urbana e regional”. Portanto, é uma proposta de uma dupla Sessão Livre, esta aqui apresentada com trabalhos em dimensão nacional-latinoamericana, a outra sessão livre como trabalhos sobre a dimensão estadual.

Como objetivo de fundo e estruturante das duas Sessões Livre, temos o interesse de problematizar as ações dos governos militares em âmbito nacional e suas articulações e desarticulações com as políticas e instituições dos governos estaduais, ao mesmo tempo em que a dimensão latinoamericana interessa para entender o lugar do Brasil na construção da própria ideia de América Latina.

Uma proposta que, na sequência das apresentações e debates no ENANPUR, se manterá com a intenção de aprofundarmos as pesquisas para entendermos as ações da ditadura militar em relação à questão territorial e ao planejamento urbano-regional no Brasil, tanto na sua dimensão nacional, como parte (ou não) das políticas macroeconômicas de desenvolvimento, quanto em relação às ações estaduais de todas as regiões do país, ao mesmo tempo em que também problematiza a dimensão latinoamericana.

**TÍTULO DA PALESTRA 1: A INSTITUCIONALIZAÇÃO FEDERAL DO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO: PLANOS, INSTITUIÇÕES E IDEIAS**

O interesse é abordar a construção institucional do planejamento urbano-regional no governo federal e as políticas formuladas para o território nacional no contexto dos I e II PNDs. Parte-se de um pressuposto conceitual-histórico caracterizado por um duplo processo: de um lado, a complementação do arcabouço institucional com a criação da CNPU; de outro e de forma complementar, de articulação entre políticas urbano-regionais e políticas econômicas para pensar os processos de (sub)desenvolvimento do país, em acelerado processo de urbanização em consolidação desde a primeira metade do século XX e que se caracteriza nas cidades pela marginalidade sócio-econômica, a periferização e a pobreza, os problemas habitacionais e de infraestrutura urbana. Com base nesse duplo processo, analisar as diversas ações formuladas nos planos nacionais em termos de desenvolvimento econômico e os planos-políticas de desenvolvimento urbano-regional, além das discussões e ideias elaboradas na década de 1970. Tal abordagem será também considerada em relação à do urbanismo no governo federal já na década de 1960, passando pelo debate sobre a Reforma Urbana no início da década e a partir do golpe militar, a atuação do SEFHAU-BNH e demais instâncias governamentais ou planos nacionais, como o Plano Decenal, relacionadas ao campo das políticas urbanas.

**TÍTULO DA PALESTRA 2: O CONTEXTO PARADOXAL DO "PROGRAMA NACIONAL" DE CAPITAIS E CIDADES DE PORTE MÉDIO NA DÉCADA DE 1970**

Desde 1975 o governo Geisel divulgava a necessidade do controle do desenvolvimento urbano como forma de melhorar a qualidade de vida da população no Brasil. Jornais de ampla circulação, bem como, relatórios técnicos, comunicações oficiais, planos, estudos e discursos do Governo lançavam as cidades de porte médio como alternativa e como elemento central da política de desenvolvimento urbano do IIPND. Paradoxalmente, embora essas cidades tenham sido noticiadas e propagandeadas como importantes, o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio não figurava como central para as políticas públicas do Governo Federal. Nesta palestra objetiva-se discutir: Quais foram os arranjos institucionais que levaram ao desprestígio do Programa Nacional? As análises se concentram na dualidade entre: a centralização institucional e as tentativas de distensão; o milagre econômico e a recessão; e a indução à migração interna e os investimentos desprogramados. Conclui-se que o Programa Nacional era desprestigiado pelos agentes federais ou locais, devido às restrições orçamentárias; a falta de clareza na escolha das cidades participantes, nas regras para participação e condução do Programa; a ausência

de comunicação entre as políticas setoriais, especialmente relacionadas às Migrações Internas; e as características da configuração do arranjo institucional entre SEPLAN e MINTER.

### **TÍTULO DA PALESTRA 3: A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL DO REGIME MILITAR: DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E O PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO**

Na década de 1970, a complexa política urbana e habitacional instalada no Brasil pelo regime militar em 1964 (SFH/BNH/SERFHAU/COHABs) chega aos seus 10 anos de implementação em meio à crise energética internacional, com dois planos nacionais de desenvolvimento (I PND – 1972-1974; II PND – 1975-1979), ao mesmo tempo que se assiste à extinção do SERFHAU como autarquia normativa do planejamento urbano integrado. A priorização do desenvolvimento em regiões metropolitanas (RM), com as leis de 1973/1974 criando as primeiras nove RMs, é um elemento da construção histórica nacional que deve ser revisto com abordagem interescalar, à luz das consequências da concentração em detrimento do planejamento em escala nacional. Lançar um olhar estratégico para as demais escalas regionais e os núcleos urbanos de menor porte contribui para a compreensão das contradições no processo de concentração demográfica e de recursos econômicos. A ação sobre os pequenos e médios municípios, que analisamos através do estudo da atuação das 7 COHABs paulistas, permite um ângulo de compreensão sobre um projeto nacional de desenvolvimento que não se efetivou pelo equilíbrio regional, sobre a disseminação do planejamento integrado nos eixos de industrialização do estado e sobre o entendimento de como o capital atuou nas diferentes escalas urbanas e regionais expandindo sua esfera de acumulação através das autarquias públicas.

### **TÍTULO DA PALESTRA 4: MIGRAÇÕES E PLANEJAMENTO: DEBATES A PARTIR DE *IMPERIALISMO Y URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA (1973)*.**

Esta comunicação tem como tema as migrações campo-cidade, tomado aqui como "zona de contato" nos termos definidos por Bárbara Weinsten para a história transnacional. A reflexão toma como ponto de partida o livro *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Editado pela Gustavo Gili, em 1973), organizado pelo sociólogo espanhol Manuel Castells, e dividido em três partes: "Procesos de urbanización y migración", "Marginalidad y estructura urbana" e "Políticas urbanas". O volume resultou de sua estadia no Chile de 1968 a 1970 (FLACSO e CIDU), onde dialogou com intelectuais latino-americanos, com destaque para os que passaram pela CEPAL. A questão das migrações é exatamente a que abre o debate, destacando-se nela a participação de dois brasileiros, o economista Paul Singer, com trabalho teórico visando o fenômeno em termos mais gerais, e o geógrafo Milton Santos com artigo sobre a urbanização dependente na Venezuela. Pretende-se recuperar nesses textos a relação entre a teoria e os processos empíricos, buscando as referências ao

método histórico-estrutural desenvolvido na CEPAL. Desde uma perspectiva transnacional e transdisciplinar, espera-se identificar os caminhos interpretativos do problema da localização da população nos territórios latino-americanos, e seus desdobramentos para o campo do planejamento no Brasil e América Latina naquele período.