

O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente

MARIA ADÉLIA A. DE SOUZA

Maria Adélia A. de Souza é Professora Titular da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – Departamento de Geografia Humana.

Refletir sobre a política urbana brasileira é uma tarefa intrigante e, sobretudo, necessária quando o país apresenta cerca de 80% da sua população urbanizada. É evidente que isto significa uma magnitude de necessidades no equipamento das cidades que não pode ser atendido de maneira espontânea, ao sabor de regulações que ignoram o espaço geográfico como instância a ser considerada na lida com o denominado *social*.

Desafortunadamente essa questão vem sendo insistentemente relegada ao segundo plano, ou tratada de maneira pouco apropriada pelo governo. A cidade é retalhada e o urbano equivocadamente conceituado.

Já se fazia urgente esta reflexão sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)¹, a primeira com tais características elaboradas para o

1. Essa Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Brasil foi coordenada pelo arquiteto Jorge Guilherme Francisconi e por Maria Adélia Aparecida de Souza, com a colaboração de inúmeros profissionais e instituições brasileiros, que elaboraram textos e análises: Roberto Salvador Scaringella, Eurico Andrade Azevedo, Alaor Café, Speridião Faissol, Laudo Bernardes, Amaury Castro Lima, Henrique Flanzer, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, entre outros.

Brasil, num prazo de 45 dias, em 1973. Ela foi propiciada na época pela Secretaria Geral e pela Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (Sarem) do então Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral².

Sensação curiosa esta de refletir sobre uma concepção do território brasileiro e as maneiras da sua intervenção mais de vinte anos depois!

Antes, como hoje, estávamos repletos de incertezas. No entanto, o que nos auxiliou em muito na realização desta tarefa, que estava entre a concepção técnica/científica e a política, foi exatamente a decisão política de fazê-la, emanada do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que pretendia oferecer uma política urbana ao presidente Ernesto Geisel³, recém-eleito.

Já com o governo montado e em exercício, sob a coordenação do então ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso, elabora-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil (II PND), do qual a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano é um dos capítulos constituintes – o capítulo IX⁴.

Vivenciávamos cotidianamente as pressões políticas que se organizavam em função dos encaminhamentos e interpretações que construíamos sobre a urbanização brasileira e as discussões por vezes acaloradas entre os profissionais envolvidos nas tarefas denominadas *técnicas* face a suas distintas interpretações sobre o urbano brasileiro. Ficavam desde logo evidentes duas concepções: uma globalista e outra setorialista. Uma procurando lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território e outra com uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um desses aspectos. Mas esta foi a visão vencedora, como se verá posteriormente. A visão globalista, portanto geográfica, foi derrotada.

2. É preciso também destacar o apoio material e de pessoal oferecido por Carlos Veríssimo Almeida do Amaral, então Secretário de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul; por Ivo Wolf, magnífico reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e por Nestor Goulart Reis Filho, então diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

3. O general Ernesto Geisel foi o penúltimo presidente do Brasil durante o regime militar.

4. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. *II PND*, Presidência da República, Brasília, 1973.

No entanto, ontem como hoje, tínhamos enormes deficiências teóricas sobre o conhecimento da urbanização brasileira. Naquela época predominava uma visão mecanicista e funcionalista sobre a sociedade e o espaço.

Mas algumas questões já estavam presentes:

- o que é urbanizar?
- o que tem significado a urbanização da sociedade brasileira?
- que pressões e que demandas ela tem gerado?
- como os problemas urbanos vêm sendo enfrentados pelo governo?

Nestes últimos vinte anos o mundo mudou, a ciência evoluiu, e muito, especialmente a geografia e os conhecimentos geográficos.

A urbanização e o urbano, vistos sob a óptica da divisão social e territorial do trabalho, passa a se constituir em formações socioespaciais. Ser urbano hoje, já o sabemos, não significa mais viver no espaço físico da cidade. A questão urbana apresenta uma magnitude distinta. Cidade e campo já não são hoje complementares, mas confluentes.

Hoje temos mais clareza conceitual sobre a cidade, que é o lugar, o concreto, o particular, o interno. Nela está o transporte, a especulação imobiliária, a habitação. Enquanto no urbano – o abstrato, o geral, o externo – estão a produção, as classes sociais, a divisão do trabalho (Santos, 1992, p. 242).

Naquela época, nossas análises e teorias sobre o urbano ainda eram clássicas. A sociologia urbana francesa, com uma enorme influência (mais divulgada entre nós) nas novas interpretações sobre o urbano, terá em 1974 seu marco temporal com *A Questão Urbana* (Castells, 1974), obra decisiva, embora duramente criticada posteriormente.

A geografia já tinha em Milton Santos algumas reflexões pioneiras sobre a cidade e a economia urbana que mais tarde (1975) resultaria no *Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana*, que dará uma nova dimensão aos estudos da urbanização nos países subdesenvolvidos. Tais reflexões, no entanto, são posteriores à elaboração da política urbana, que vai utilizar os estudos urbanos feitos à luz da denominada Geografia Quantitativa ou Nova Geografia (Faissol, 1973).

Apesar dessas reflexões, procurarei transportar-me no tempo e circunscrever as condições em que vivíamos naquela época para a formulação da política urbana para o Brasil.

É importante ainda destacar, desde logo, que naquela época tivemos a lucidez de distinguir uma *política urbana de fato*, representada pelas ações e investimentos que já se efetuavam nas cidades, de uma *política urbana de direito*, que procurávamos estabelecer, com normas, ações, diretrizes, programas e projetos tornados explícitos e públicos (visíveis).

Nesta perspectiva tratarei aqui de examinar, em primeiro lugar, o II PND e a PNDU; e em segundo lugar, os significados da política urbana elaborada: seus conceitos básicos, a amplitude e configuração da urbanização brasileira, procurando entender os mecanismos geradores dessa configuração e as áreas de intervenção da política elaborada. Em terceiro lugar, procurarei refletir sobre o que denominávamos política urbana de fato, ou seja, aqueles aspectos que, agindo sobre a urbanização, já se processavam; os mecanismos e sistemas de atuação sobre o urbano em operação no Brasil. As conclusões deste texto permitem uma reflexão, vinte anos depois, sobre o trabalho realizado, infelizmente esquecido e não recuperado por aqueles que hoje têm a responsabilidade direta ou indireta na concepção e gestão de tão importante e relevante dimensão do desenvolvimento da sociedade brasileira.

É evidente que todas as afirmações aqui contidas são de minha inteira responsabilidade. Esta por sua vez reflete hoje, como refletia naquela época, uma concepção do mundo e do Brasil sempre lastreada por uma enorme esperança e confiança nesta terra. Além do mais, esse trabalho e essa preocupação com a urbanização e o planejamento urbano no Brasil me permitiram um encontro permanente com colegas e homens públicos de grande dignidade, com os quais muito aprendi sobre o país e sobre a lida com a coisa pública. Aprendi sobre a honra de ser servidor público, papel que exerci durante todos estes anos, seja nos cargos públicos que ocupei, seja fazendo minha carreira acadêmica na Universidade de São Paulo.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Curiosa a sensação de lidar com um antagonismo que é aquele representado pelo conteúdo do II PND e a PNDU elaborada. Ambas as reflexões se

destinavam a orientar estratégica e programaticamente o governo do general Ernesto Geisel.

Além de naquele momento se constituir em uma atividade intelectual e profissional intrigante, consistiu em um aprendizado profundo sobre a impossibilidade de, nos campos governamentais, a competência técnica e a visão do mundo passarem ao largo uma da outra. Na realidade, disputas sobre as distintas visões do mundo se travavam. Naquele momento, toda a dificuldade residia no fato de produzir uma política urbana que incorporasse o espaço como social e, conseqüentemente, a compreensão de que as concentrações urbanas refletiam uma concentração de renda. Logo, a idéia de distribuição deveria estar respaldada em uma visão da economia, mas também sobre uma compreensão mais atualizada sobre o espaço geográfico brasileiro. Daí as grandes dificuldades em elaborar não apenas uma política urbana mas, sobretudo, aquilo que denominei Política Nacional de Organização do Território. Era preciso ter uma visão estratégica do território brasileiro e instrumentalizar o arcabouço urbano, como o denominávamos naquele época, por meio de uma manipulação da rede e da hierarquia urbana brasileira. Tais conceitos se ajustavam perfeitamente àqueles tempos e foram abundantemente utilizados. Hoje, acredito, esse conceito já não dá conta da realidade urbana contemporânea (Souza, 1992).

Evidentemente, tínhamos enormes dificuldades para fazer prevalecer essa visão entre arquitetos e economistas que participavam das discussões e da elaboração da política urbana, muito embora a maior liderança política e intelectual do governo fosse um estrategista renomado, o general Golbery do Couto e Silva, autor de um clássico, *Geopolítica do Brasil*, fundamento das estratégias territoriais brasileiras durante todo o período militar.

E exatamente a visão estratégica do general Golbery, explicitada também no II PND, é que vai evidenciar, no meu entender, uma das maiores contradições daquele plano, qual seja, a diretriz colocada logo na Síntese do plano, no item II: “Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. Essa economia moderna, com seu núcleo básico no *Centro-Sul*...”⁵ (II PND, 1974, p. 16).

5. O grifo é nosso. Ressalte-se a explicitação do Centro-Sul como área preferencial para a consolidação de

A política urbana, ao definir as áreas de intervenção, labora sobre a possibilidade de promover a contenção, o controle e a dinamização nas diferentes áreas, ajustando-as às estratégias de desenvolvimento urbano específicas para cada uma delas, conforme objetivos de desenvolvimento geral perseguidos para as grandes regiões do país com o intuito de minimizar as desigualdades regionais. A dissociação entre as noções de espaço e economia levou, no meu entender, a essa enorme contradição do II PND entre a sua concepção econômica e a concepção sobre a organização do território e as diretrizes da política urbana por nós elaborada. Basta ler o II PND e confrontar as diretrizes econômicas com as da política urbana contida no Capítulo IX (pp. 85-90) para comprovar tal observação.

Claro está que o desdobramento da política passou também a ser uma luta permanente entre essas duas visões. Aquela mais estratégica, que eu defendia, propunha, por exemplo, o Programa de Cidades Médias como grande instrumento de descentralização dos investimentos e do emprego pelo país afora. O seu desenvolvimento e a sua manipulação política abortaram, no entanto, essa minha concepção original. Divirto-me, ainda hoje, em verificar que esse desvirtuamento gerou tantos pseudo-autores daquele programa, e essa inspiração que tive na política urbana francesa acabou virando assunto de “renomada” investigação acadêmica. A política urbana que acabou sendo implementada, ainda que sob o rótulo de programas estratégicos como o foi o das cidades médias, foi de caráter estritamente setorial e já era na época um retrocesso em relação às visões que se tinham de políticas urbanas nos países que nos inspiravam, como era o caso da França e da Inglaterra.

Pela instrumentação criada para a efetivação da política urbana, que será desenvolvida mais adiante, pode-se perceber, com clareza, essa visão setorialista do urbano, ou seja, as prioridades eram estabelecidas com base nos setores (transporte urbano, saneamento, drenagem etc.), e não nos lugares numa perspectiva de promoção do desenvolvimento da totalidade do território urbano brasileiro. Claro está que, para não reverter o sentido do processo de interesse dos setores econômicos hegemônicos, as regiões metropolitanas,

uma sociedade industrial, moderna. Isso contradiz as diretrizes da política urbana proposta nas páginas 87-90 do II PND.

especialmente as do Sul e Sudeste, acabavam por ser as mais receptivas às propostas de então.

Não há espaço aqui para desenvolver os argumentos que comprovam esta tese. Basta, para tanto, verificar a aplicação dos recursos dos fundos existentes e do próprio orçamento da união (cuja constituição era altamente centralizada, ou seja, recursos recolhidos nos Estados e municípios eram repassados e redistribuídos pelo governo federal).

Os significados da PNDU

Aqui serão abordados os conceitos básicos que nortearam a elaboração da política urbana, o seu significado e as relações entre o que denominávamos organização territorial e dinâmica interurbana.

Os conceitos básicos

A visão da cidade era fenomenológica e funcionalista. “As cidades são resultado de uma complexidade de fenômenos” (Francisconi & Souza, 1975, p. 5). O crescimento urbano era compreendido como o desenvolvimento das funções industriais, terciárias, a atração da oferta de empregos – estávamos em plena vivência da sociologia da aspiração de Chombard-De-Lowe (1969) e suas implicações: demandas crescentes por habitação, equipamentos e emprego.

O espaço urbano (e não a cidade) assim estruturado (visão mecanicista) se torna objeto de um consumo coletivo necessitando de equipamentos e de instituições “que coordene e otimize suas múltiplas funções” (Francisconi & Souza, 1975, p. 5).

Essa era a justificativa que se apresentava para a intervenção do setor público, logo para a necessidade de um documento normativo, indicativo – a política urbana.

Imaginávamos, erroneamente, que o crescimento urbano desmesurado que conhecíamos carecia de um controle e que o sistema de planejamento poderia exercer esse papel regulador. E íamos mais além! “Esse controle envolve não só as autoridades políticas e o sistema institucional como também os especia-

listas e o desenvolvimento tecnológico em planejamento urbano” (Francisconi & Souza, 1975, p. 5). Claro está que vivíamos a síndrome do planejamento⁶!

Quanto à compreensão e ao significado da política urbana, inspirávamos-nos claramente na Europa, especialmente na França e na Inglaterra. Sob a influência francesa, imaginávamos a combinação entre o planejamento territorial (*aménagement du territoire*) e os planos diretores (*Plans d’urbanisme*). Nos primeiros, tratava-se de lidar com a espacialização das políticas governamentais, as regionalizações, o planejamento regional e as políticas de descentralização (urbana e industrial). Já com os planos diretores, procurava-se dar continuidade e ampliar a preocupação com os processos de gestão da cidade, elaborando planos, implantando sistemas de planejamento, de cadastro, revendo os sistemas tributários.

Curiosamente, chamávamos todo esse processo de análise integrada, condição para contribuir no enfrentamento da *crise urbana* instalada.

A política urbana naquela concepção não considerava

exclusivamente a realidade urbana, como por exemplo a organização espacial de uso do solo ou os equipamentos coletivos. Ela é uma síntese e reúne em uma mesma preocupação os elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas. [Francisconi & Souza, 1974, p. 7.]

Embora não se dispusesse dos conceitos de espaço geográfico, hoje disponíveis pela geografia brasileira, naquela época já percebíamos a distinção entre o *espaço-receptáculo*, denominado físico-territorial (conceito equivocado) e o *espaço social*, com o qual lidávamos ainda inspirados em Lefebvre (1974) e que, posteriormente, foi magistralmente elaborado por Santos (1985).

Tristemente, constatamos ainda hoje planejadores urbanos que ignoram toda elaboração que fundamenta o conceito de espaço social, utilizando-se de

6. “A cidade é o fruto de um equilíbrio entre os interesses econômicos, entre os grupos sociais, entre os quais somente uma autoridade política pode eventualmente exercer arbitragens. As aspirações, a demanda, as necessidades as quais a cidade tem de enfrentar permanecem socialmente sem efeito se não forem assumidas por uma autoridade política. É exatamente essa instância política que deve, necessariamente manipular o desenvolvimento que vai possibilitar a identificação de dois atores principais do controle e da promoção urbana: as autoridades políticas e as administrações setoriais executivas.” Assim dizíamos nós, citando François D’arcy (1971, p. 393), de maneira contundente.

uma visão completamente ultrapassada e equivocada de espaço ainda vinculada ao físico-territorial.

Já naquela época procuramos vincular a política urbana à política global de desenvolvimento do país. Tentávamos, pelo menos no plano teórico, romper com a visão setorialista, já referida anteriormente. Isto foi em parte conquistado: é o sentido das áreas de intervenção definidas como base territorial e estratégica.

Essa ambigüidade, que persiste naquela política urbana, pode ser constatada quando assumimos que “este documento visa a fornecer subsídios que permitem *integrar*⁷ os aspectos políticos e administrativos, *estruturando*⁸ dessa forma uma política de desenvolvimento urbano” (Francisconi & Souza, 1974, p. 8).

E é exatamente a partir daí que a política emerge com um modelo territorial, definindo áreas com diretrizes de atuação para cada uma delas e um conjunto de ações setoriais, técnicas, administrativas, institucionais, que compõem a totalidade da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano elaborada.

Destaque-se aqui o aspecto institucional que implicou a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR), da qual Jorge Francisconi foi o primeiro secretário executivo.

Para tanto, o desenvolvimento urbano no Brasil era assumido como sendo função de quatro fatores básicos:

- investimento na infra-estrutura econômica;
- o sistema urbano existente;
- a política setorial de investimento no meio urbano;
- a política fiscal e financeira do setor público.

Documentos analíticos foram elaborados para examinar cada um desses fatores. Não há espaço aqui para examinar cada um deles, que se constituem em documentos anexos da política urbana.

De qualquer maneira assumíamos que eram esses quatro fatores que implicavam transformações no meio urbano, fazendo variar a taxa de crescimento da população, do processo migratório, da distribuição de renda, da absorção e da mão-de-obra. Tudo isso tendo ainda implicações na denominada qualidade de vida, no padrão cultural e de serviços à disposição da população urbana.

7. Grifo nosso.

8. Grifo nosso.

A política territorial e a dinâmica inter e intra-urbana

Durante a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, estava em vigor I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND – (1971-1974), que continha uma diretriz da qual procuramos tirar proveito, pois, para a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e transformação social, referia-se ao “processo de integração [...] com articulação harmônica entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento”.

Esse era o argumento para um dos pontos do tripé do I PND, a integração nacional, sendo os demais o desenvolvimento econômico e a justiça social.

A integração nacional tinha como base de operação o desenvolvimento regional, procurando por meio dele criar mercado interno capaz de promover, desde aquela época, o desenvolvimento auto-sustentável⁹ e, do ponto de vista da produção, permitir a progressiva descentralização econômica. Esse era o sentido da implementação dos Pólos de Desenvolvimento no Nordeste, no Centro-Oeste e na Amazônia.

É importante destacar que o I PND falava numa integração efetiva do país no sentido norte-sul e leste-oeste, possibilitando uma articulação entre recursos abundantes e ociosos nas distintas regiões: no Nordeste, mão-de-obra não-qualificada; no Norte e Centro-Oeste, terra e recursos naturais, tentando evitar a continuidade dos fluxos migratórios para o Centro-Sul. Os pólos de desenvolvimento regional, portanto, desempenhariam essa tarefa.

Antes do I PND, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, em sua versão preliminar, já havia considerado que “uma política nacional de desenvolvimento urbano deve atentar para dois aspectos fundamentais do problema – o potencial local do desenvolvimento, equacionado em nível microrregional¹⁰, e a conveniência e estratégia de aproveitamento desse potencial, equacionadas em nível macrorregional – e deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento”. A redução das disparidades regionais, portanto, se faria mediante “a criação de um

9. Plano Decenal. Aspecto lamentavelmente ainda em moda e defendido por cientistas eminentes e “progressistas”.

10. Estimulador da definição das microrregiões homogêneas pelo IBGE.

processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada região, fixando-se para cada uma delas uma taxa satisfatória”¹¹. Lembre-se que o estrategista do regime militar foi o general-geógrafo Golbery do Couto e Silva.

Não se pode negar dois aspectos importantes desse processo: a continuidade programática dada pela evolução na concepção dos planos, garantida pela presença do mesmo ministro em distintos governos do período militar, e a preocupação verbalizada com as desigualdades regionais no país.

Concordando-se ou não com aquelas concepções emanadas da instância política, elas estavam presentes. Aponte-se, ainda, a quantidade de estudos de natureza espacial, fundamentais para o aprofundamento do conhecimento sobre o território brasileiro elaborados pelo IBGE, pelo Instituto de Planejamento Econômico e Administração (Ipea) e pelo Instituto de Planejamento (Iplan), no campo da geografia, da economia urbana e regional e das finanças públicas.

Tudo isso revela uma preocupação com o conhecimento do espaço geográfico e do território brasileiro.

Indiscutivelmente, a base de apoio para as tomadas de decisão sobre o espaço brasileiro eram os estudos sobre a rede, hierarquia e sistema urbano, além dos estudos de regionalização: regiões funcionais urbanas, microrregiões homogêneas, elaboradas pelo IBGE, que fundamentavam a compreensão da formação socioespacial brasileira no dizer atual e as ações e diretrizes de intervenção na dinâmica interurbana.

A dinâmica intra-urbana ou a política de organização das cidades

Tratava-se, indiscutivelmente, de uma “segunda dimensão” da política nacional de desenvolvimento urbano e deliberadamente apoiada nas diretrizes políticas do governo. A abordagem era nitidamente metropolitana, respaldada pela magnitude e importância desse processo no Brasil.

Relendo-se, hoje, aquele texto, verifica-se que ele já assumia, ao priorizar o nível metropolitano, a dificuldade em “operacionalizar uma política urbana que integrasse o sistema de cidades com as políticas setoriais” em curso.

11. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: Política Regional no Brasil. Versão Preliminar, p. 7.

Na realidade, a explicitação de todas essas iniciativas é que constitui a *política urbana de fato* referida pelo documento, ou seja, um conjunto de ações desarticuladas que se processavam na cidade. Para contornar essa situação era proposta a política urbana, pois, a partir da definição de um modelo de ocupação territorial, ajustado à política nacional de desenvolvimento, deveriam ser construídos os programas de investimento intra-urbanos, com definição de normas e critérios para sua aplicação.

Configura-se, assim, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que desde 1974 conduzirá as ações sobre o urbano até os anos 80, quando a CNPU é também extinta, promovendo-se uma reforma administrativa que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) no Ministério do Interior, até a criação e posterior morte dessa abordagem com o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano na Nova República. Este, em 1989, como canto de cisne, tenta retomar a idéia da necessidade de restabelecer uma nova política nacional de Desenvolvimento Urbano sendo ministro Prisco Viana, da Bahia.

O sistema urbano brasileiro: base territorial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

A análise do sistema urbano para a elaboração da política urbana foi feito a partir dos conceitos de rede e hierarquia urbana, que propiciavam a existência de um sistema funcional e complementar.

Assim, ele foi examinado sob três aspectos:

- amplitude e configuração do processo de urbanização;
- mecanismos geradores dessa configuração;
- sua qualificação e distribuição espacial.

Amplitude e configuração do processo de urbanização brasileiro

As estatísticas examinadas abrangiam o período de 1940 a 1970. Em trinta anos, a população urbana brasileira quase triplicou. De 1950 a 1960 aumentou 60% e de 1960 a 1970, 65%.

De 1970 a 1980, a população urbana das cidades com mais de 20 mil habitantes aumenta de 37 398 842 para 60 745 403 habitantes, ou seja, houve um aumento da ordem de 60%. Para Santos (1994, p. 30), de 1940 a 1980, a população urbana brasileira varia de 653,03%. O aumento médio da taxa de urbanização de 1970 a 1980 foi de 111,53% e de 1980 a 1990 foi de 107,66%.

Na década de 1980, o crescimento numérico da população urbana é maior do que o da população total. Isso apenas para demonstrar a realidade enfrentada na década de 1970 para a formulação da política urbana.

Isto significa simplesmente que o processo de urbanização é uma característica definitiva da dinâmica da população brasileira.

Face a essa dinâmica, então, é importante verificar a configuração, ou seja, a manifestação espacial dessa urbanização. Estas eram suas características na década de 1970:

- importância crescente das cidades de 250 a 500 mil e de 500 mil a 2 milhões de habitantes, caracterizando o que denominamos processo de metropolização da urbanização brasileira;
- os municípios com população inferior a 20 mil habitantes não são significativos. Em 1970, correspondiam a apenas 13% da população urbana. As 7 182 cidades com população inferior a 10 mil habitantes equivaliam aproximadamente a oito cidades com população superior a 500 mil habitantes;
- a população de dez cidades com mais de 250 mil até 2 milhões de habitantes correspondia a 44% da população urbana.

Quanto à distribuição por número, as cidades de 20 a 50 mil habitantes representam cerca de 70% do número total de cidades, porém, como visto anteriormente, com população reduzida:

- as cidades de 100 a 250 mil habitantes aumentam seu número;
- as cidades com mais de 2 milhões diminuem sua participação relativa, em detrimento de um aumento significativo das de 500 mil a 2 milhões.

Dessas constatações, depreende-se que a urbanização era extremamente dinâmica, caracterizada por um nítido processo de metropolização das cidades de 250 mil a 2 milhões de habitantes.

Mecanismos geradores dessa configuração da urbanização brasileira

A dinâmica dessa configuração territorial da urbanização obedece às leis e prioridades da localização dos investimentos econômicos no território brasileiro. Para esta análise foram examinados os aspectos referentes à migração e à urbanização, aos investimentos econômicos e aos sistemas de transporte.

Migração e urbanização

A urbanização brasileira estava intimamente ligada aos processos migratórios naquele período. O Censo Demográfico de 1970 indicava que cerca de 50% do crescimento urbano era devido às migrações internas em termos de média geral para o Brasil.

Esse processo, antes de mais nada, terá duas conseqüências básicas e que implicam diretamente a definição dos objetivos de uma política urbana:

- a ampliação das diferenças inter e intra-regionais;
- a atração e absorção da mão-de-obra pelos pólos mais dinâmicos do país.

É essa movimentação migratória que vai, em última instância, determinar aquela configuração da urbanização anteriormente aludida. Existe também uma correlação direta entre o fluxo migratório e a localização do crescimento econômico. É interessante verificar a relação entre tamanho das cidades, população urbana e emprego industrial.

Dessa análise resulta:

- a homogeneidade da região sul nos três Estados, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul: equilíbrio na evolução entre população urbana e emprego industrial;
- a inversão da análise desses aspectos nas regiões nordeste e sudeste. O Nordeste indica a maior população urbana e o menor emprego industrial;
- somente o Sudeste apresenta população nas cidades acima de 2 milhões de habitantes e o maior emprego industrial.

É importante também registrar que, dos 29,5 milhões de migrantes recenseados no Brasil em 1970, apenas 26% realizam deslocamentos rurais (rural-rural). Por outro lado os fluxos migratórios brasileiros têm implicações diretas no processo de metropolização, ressaltando-se, contudo, os mecanis-

mos de ampliação do crescimento das regiões metropolitanas em detrimento do crescimento populacional das cidades-pólo quando capitais dos Estados.

Investimentos econômicos

De uma maneira geral, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que consta do *II PND* assumia a cidade como “uma unidade de produção específica, envolvendo, através de processos originais, um certo número de produtos, entre os quais ela tem o monopólio e os quais estão tanto no plano dos fatores de produção e dos bens de investimento quanto ao nível do consumo final” (Remy, 1966).

No entanto, naquela época, as discussões em torno das políticas urbanas costumavam considerar o que era denominado custo de desenvolvimento da cidade e custo comparado dos distintos projetos urbanos. Discussão complexa e de difícil comprovação empírica.

Na época, devido às concepções vigentes sobre o urbano, procuramos relacionar a urbanização com o desenvolvimento industrial, analisando o comportamento desses investimentos por Estado.

Nessas análises ficavam evidente a relação tamanho urbano/ocupação industrial e a diferença no comportamento das distintas regiões brasileiras, destacando-se a região sudeste e nela, especialmente, o Estado de São Paulo.

É significativo ainda, nessa época, o número de projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), passando os investimentos correspondentes de 13,5% em 1969 a 42,6% em 1973, ou seja, quase triplicando em cinco anos (Francisconi & Souza, 1974, p. 40).

Uma análise fina da atividade industrial também demonstrou o ritmo de crescimento das atividades denominadas dinâmicas (bens de consumo duráveis). Entre 1960 e 1967, aumentaram em 9,1% (índice de pessoal ocupado e valor da produção). As tradicionais reduziram sua participação na ordem de 4,9% e as intermediárias na de 11,5%.

É importante destacar que, por gerar economias de escala, as indústrias dinâmicas são as que mais usufruem das economias de aglomeração.

De qualquer maneira, já naquela época, pelas análises realizadas (*idem*, pp. 40-49), a política industrial implementada pelo governo acentuaria ainda mais os desequilíbrios regionais do país.

O emprego

A constatação mais evidente nos anos de 1970 era a perda que sofria o setor primário da economia com relação ao pessoal ocupado. E o setor terciário passa a liderar a ocupação urbana. Em 1970, o setor primário correspondia a 44%, o secundário 18% e o terciário a 37% do emprego no país.

Quanto à distribuição regional do emprego, no Norte, Nordeste e Sudeste o setor primário ainda é o maior empregador, enquanto no Sul já há um relativo equilíbrio na distribuição do emprego pelos três setores econômicos.

Nos anos de 1970, a explicação que se dava para o aumento do emprego terciário estava vinculada ao papel do setor serviços como regulador da absorção de mão-de-obra urbana. No entanto, é preciso salientar aqui que essa regulação era exercida também pela construção civil – o acesso das classes médias à casa própria foi um trunfo importante do período do “milagre brasileiro”.

De qualquer maneira, surge uma correlação imediata entre emprego e metropolização. Naquela época, por exemplo, a região metropolitana de São Paulo abrigava em seus 37 municípios 46,7% da população do Estado e 48,7% dos empregos do Estado.

A taxa de ocupação do setor secundário nas diferentes regiões metropolitanas era bastante diversa: São Paulo, 42,04%; Porto Alegre, 31,65%; Belo Horizonte, 26,96%; Rio de Janeiro, 26,20% , e Salvador, 26,09%.

Essa importância é devida à base econômica, à escolaridade, entre outros fatores, bastante diferentes nas distintas regiões metropolitanas brasileiras.

Claro está que análises mais finas sobre a estrutura de emprego, por faixa etária e por sexo, deveriam ser realizadas ainda.

Os sistemas de transporte

Função importante para concretizar o sistema de relações entre as cidades e para dar maior fluidez à mobilidade da população no interior da cidade, o transporte constituiu-se em um tema central da política urbana, dada a sua visão setorial e as estratégias assumidas pelo seu setor decisório.

No entanto, propugnávamos que o transporte era uma atividade, meio do desenvolvimento urbano e que, conseqüentemente, necessitava ajustar-se às diretrizes formuladas pela política urbana na sua perspectiva estratégica.

Suas implicações são diretas:

- reformulação nas hierarquias e sistemas urbanos afetados pelo sistema de transporte;
- o aprimoramento do transporte muda a configuração das regiões metropolitanas, ampliando sua função polarizadora;
- integram regiões até então isoladas e induzem a ocupação e urbanização dessas regiões.

Também na dimensão intra-urbana seus efeitos eram patentes. Basta analisar os investimentos feitos na época em vias expressas, transportes de massa e grandes obras de infra-estrutura viária.

Nesta perspectiva a política de transporte era assumida como um elemento fundamental para o equilíbrio da evolução do espaço inter e intra-urbano. O modelo pretendido era o da complementaridade entre espaços, entre funções, entre modos de transporte. Teria, se fosse assumida politicamente pelo governo, um papel central na atenuação das desigualdades regionais do país.

Assim, juntamente com a habitação e o saneamento básico, o transporte urbano constituía-se num desafio essencial da política urbana do momento.

Com relação às características do nosso trabalho, destacávamos a dimensão intra-urbana do transporte, aspecto bastante recente nas abordagens sobre o tema no Brasil.

Assim, propúnhamos que o transporte urbano considerasse:

- o transporte público: ônibus, ferrovias suburbanas e metrô;
- o sistema viário, para compatibilizar a demanda diária de viagens com a infra-estrutura disponível;
- os microssistemas de conexão: estações rodoviárias, ferroviárias, aeroportos, terminais de carga, portos etc.;
- os serviços de táxi, cuja função no sistema de transporte é pouco estudada no Brasil;
- o *bus-way* (faixas exclusivas para ônibus);
- os transportes de carga que se deslocam no meio urbano, tumultuando a vida das pessoas e a fluidez do tráfego.

Todos esses aspectos foram cuidadosamente examinados visando às ações futuras da política urbana.

Claro está que, para esse refinamento das diretrizes da política urbana, era necessária uma qualificação melhor do sistema urbano brasileiro.

*Qualificação e distribuição espacial da urbanização brasileira*¹²

Foi visto anteriormente a distribuição da população brasileira por número, tamanho de cidade e por região.

Era preciso, no entanto, qualificar melhor essas cidades. Era preciso *respeitar as peculiaridades e características regionais do lugar onde esses centros urbanos se localizavam*.

Havia uma hipótese de trabalho sobre a cidade testada com a utilização do modelo centro-periferia, tão em voga na época.

A hipótese era a seguinte:

[...]o sistema de cidades brasileiras reflete de forma muito nítida o próprio processo de desenvolvimento, uma vez que a cidade, principal foco da atividade econômica mais sofisticada, elo de ligação dos vários elementos da produção e núcleo básico de produção e difusão de *know-how* para todo sistema econômico [Faissol, 1973].

Nesse estudo, cuja metodologia foi aplicada em 209 cidades de tamanho, função e localização geográfica diferentes, consideraram-se as cidades com mais de 50 mil habitantes. Assim, obteve-se uma tipologia das cidades brasileiras, definidas pela sua aderência aos fatores identificados pela análise: tamanho funcional, grau de urbanização, *status* econômico e social e estrutura e eficiência comercial e industrial.

O Mapa 1 dá essa distribuição, já distinguindo cidade de aglomeração (melhores níveis de urbanização).

O Mapa 2 dá a classificação das cidades segundo o tamanho, o *status* econômico e a infra-estrutura social. Destaquem-se as diferenças entre as cidades do Sudeste e do Sul, do Nordeste e do Centro-Oeste.

O Mapa 3 nos dá a especialização funcional do centro: os centros industriais eficientes estão todos, rigorosamente, no Estado de São Paulo. Os centros não-industriais ineficientes, embora existam em todo o país, estão bas-

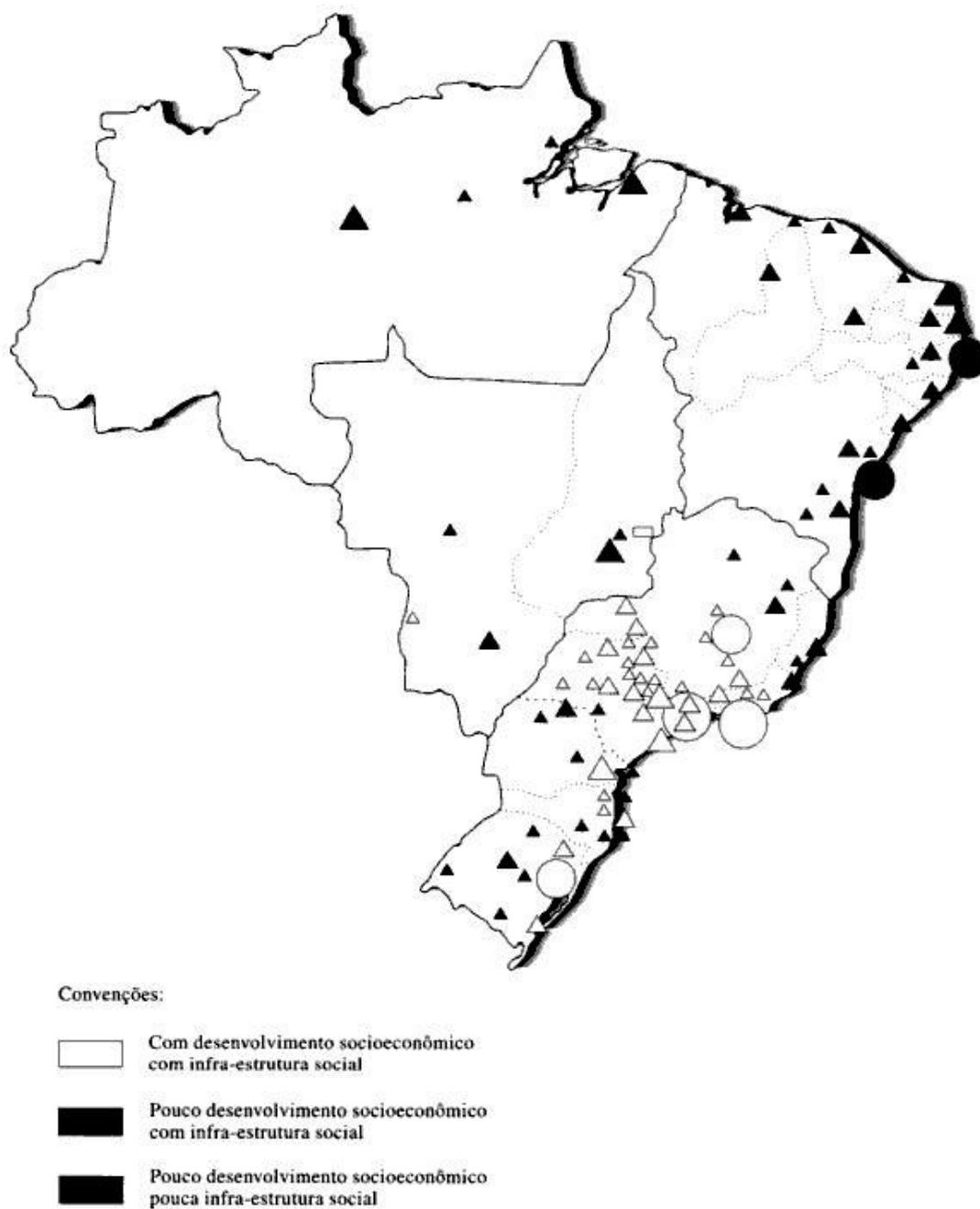
12. Este trabalho foi realizado por Speridião Faissol (1973), então geógrafo do IBGE.

Mapa 1. Distribuição das cidades brasileiras com mais de 50 000 habitantes, por classes de tamanho – 1970.



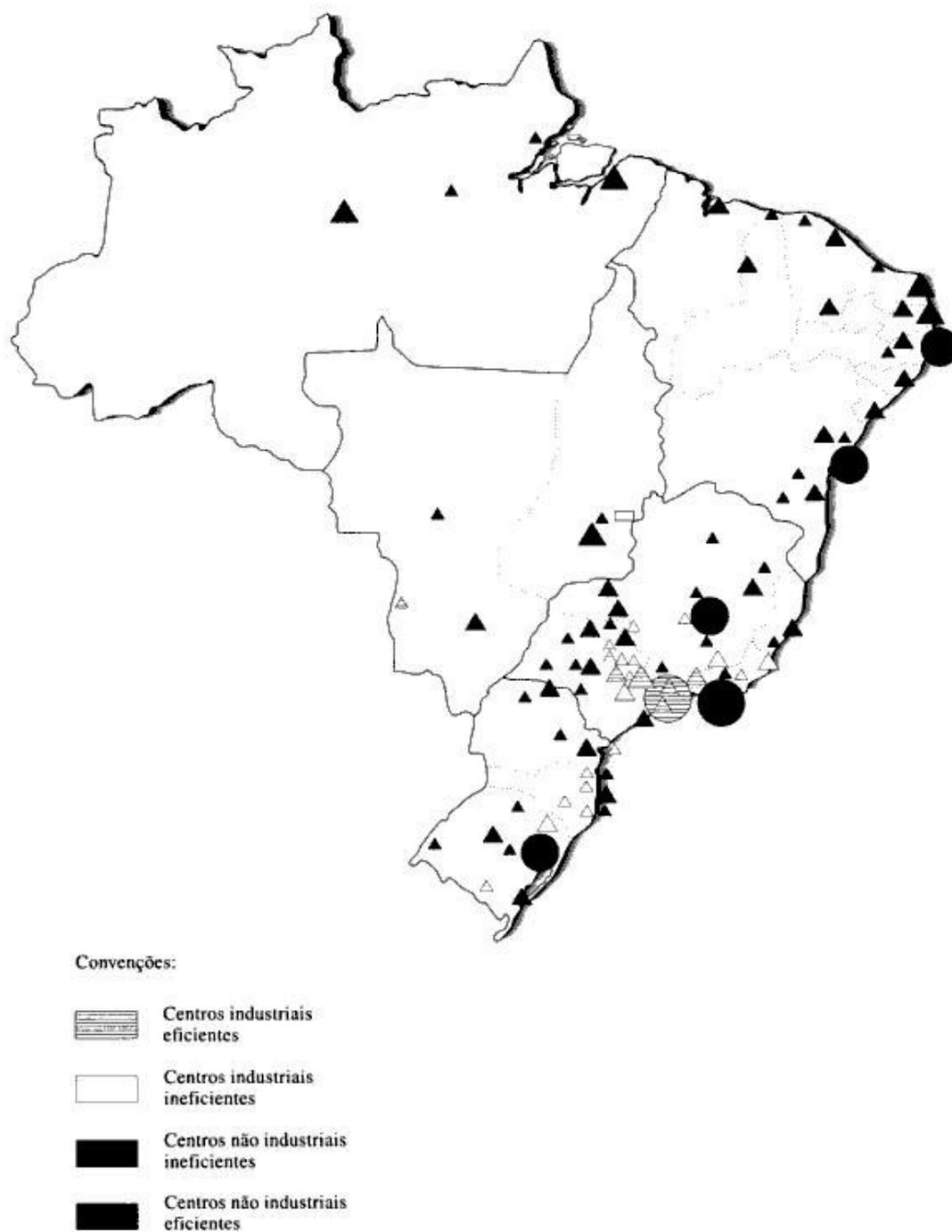
Fonte: Francisconi & Souza, 1976.

Mapa 2. Classificação das cidades brasileiras, por classes de tamanho, segundo o *status* econômico e a infra-estrutura social – 1970.



Fonte: Francisconi & Souza, 1976.

Mapa 3. Classificação das cidades brasileiras, por classes de tamanho, segundo a eficiência industrial e centralidade industrial, comercial e de serviços – 1970.



Fonte: Francisconi & Souza, 1976.

Mapa 4. As grandes áreas de intervenção de uma política nacional de desenvolvimento urbano.



Fonte: Francisconi & Souza, 1976.

tante concentrados na região nordeste. Atente-se em que os centros industriais ineficientes estão no entorno da região mais industrializada: Rio de Janeiro, interior de São Paulo e Rio Grande do Sul.

Essa análise permitiu identificar no Brasil dois núcleos distintos com relação às qualidades do processo de urbanização:

- um núcleo central, a partir de São Paulo e Rio de Janeiro, bem-equipado, com rede urbana consolidada, cidades próximas umas das outras e relativo grau de especialização e eficiência industrial;
- núcleo secundário e periferia, sendo o primeiro representado pelo Nordeste, onde as cidades têm infra-estrutura relativamente boa, porém sem base econômica. A periferia nacional é constituída pelas regiões norte e centro-oeste, um verdadeiro vazio urbano.

As áreas urbanas de intervenção

Essas áreas de intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Mapa 4) foram definidas a partir das formulações anteriores.

Visavam a um tratamento diferenciado das várias regiões brasileiras no que concerne ao papel a ser desempenhado nelas pelas cidades.

No entanto, essas áreas de intervenção não puderam ter sua elaboração aprimorada. Seriam necessários muitos estudos e não havia tempo para tanto.

De qualquer maneira, elas apontavam para a diversidade no tratamento da urbanização brasileira e respaldaram as decisões de dois programas estratégicos delas advindos: o Programa das Cidades Médias e o Programa de Descentralização Industrial, especialmente implementados no Estado de São Paulo.

Assim foram identificadas quatro áreas de intervenção:

Área ou subsistema de contenção

Tratava-se da área que correspondia ao núcleo central do sistema urbano brasileiro, ou seja, o eixo Rio-São Paulo. São áreas que cresciam num ritmo acelerado e, conseqüentemente, repleto de problemas. Além do mais, tais características eram responsáveis pela ampliação dos desequilíbrios regionais no país.

Logo, o critério para intervenção nessa área era o da seletividade. As possíveis atividades futuras deveriam ser submetidas a um rigoroso critério de localização.

Deveriam ser formulados mecanismos de maneira a desestimular a implantação nessa área, restringindo o uso do solo e reduzindo alguns investimentos de infra-estrutura. Daí se inferia a necessidade, por exemplo, de o país dispor de uma rigorosa política de localização industrial que reorientasse a localização das empresas no Brasil.

Área ou subsistema de disciplina e controle

Eram áreas com uma boa estrutura industrial, elevados níveis de renda e uma base econômica em final de consolidação. Tem um ritmo de crescimento que precisa ser acompanhado por medidas disciplinadoras para que não alcance o nível de comprometimento já atingido pelos pólos nacionais.

Nesse subsistema identificamos duas áreas:

- Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Campinas, Santos e Brasília, que deveriam manter suas funções de importantes metrópoles regionais no nível nacional;
- as regiões metropolitanas do Norte e Nordeste: Recife, Salvador, Fortaleza e Belém, que dispõem de infra-estrutura, mas não têm base econômica.

Áreas ou subsistemas de dinamização

Constituíam as áreas estrategicamente mais importantes para viabilizar a nossa política urbana. Eram as mais aptas para receber a promoção da rede, na qual seriam escolhidos os pontos que receberiam uma série de atividades capazes de impulsionar o desenvolvimento da região contígua.

Para a consecução dessas diretrizes nessa área eram propostos dois enfoques:

- áreas que recebiam diretamente o impacto do desenvolvimento da região central, ou seja, as áreas mais urbanizadas do Sudeste e do Sul. Áreas importantes e que poderiam exercer o papel de constrangimento para as atividades que desejassem instalar-se no núcleo central;
- as metrópoles regionais nordestinas e uma série de cidades médias do Centro-Oeste e Sul do país (entre 50 mil e 250 mil habitantes), além de

serem estruturadoras da rede urbana, poderiam servir de apoio para o desenvolvimento da economia agrícola e agroindustrial.

A área de dinamização seria a área de enfoque prioritário da política urbana, pois dela decorreria uma série de enfrentamentos dos mais agudos problemas da urbanização brasileira.

Áreas ou subsistemas de promoção

Aqui foram incluídos cinco tipos de áreas que mereceriam um tratamento diferenciado:

- áreas periféricas, onde a urbanização seria decorrente de problemas especiais de desenvolvimento;
- áreas com fraca urbanização, em fase de ocupação recente, como aquelas vinculadas aos grandes projetos rodoviários – Transamazônica, Belém-Brasília, Perimetral Norte;
- áreas vinculadas aos grandes investimentos públicos: Itaipu, Ilha Solteira, Itaquí etc.;
- áreas turísticas, carentes de uma melhor infra-estrutura urbana para o desempenho de suas funções – cidades barrocas de Minas Gerais, Rodovia Rio-Santos, cidades antigas e litoral do Nordeste brasileiro, por exemplo;
- áreas estagnadas e/ou decadentes, onde urbanização e nível de desenvolvimento são extremamente frágeis: interior do Nordeste, Vale do Ribeira, Vale do Jequitinhonha. Aqui também estavam incluídas as áreas na época estagnadas, mas que haviam conhecido um apogeu em ciclos precedentes da economia brasileira – áreas cafeeiras, de mineração, da cana etc.

O tratamento com essas cinco áreas era extremamente diferenciado em função da natureza dos problemas que apresentavam. Acreditávamos que, assim procedendo, circunscreveríamos problemas e com isso contribuiríamos para a atenuação das desigualdades regionais e de renda no nosso país. Essa era a política urbana de direito. Pretendida.

Evidentemente tais diretrizes implicavam uma atuação do governo sobre o território brasileiro para que atendesse às necessidades do país inteiro e de cada uma das regiões especificamente. Seria um entrave à espontaneidade e

ação livre dos agentes produtores do espaço. Claro está que medidas disciplinadoras de ações nessas áreas de intervenção deveriam ser definidas e implementadas pelo governo.

Mas havia uma política urbana de fato que prosseguia e não era possível ignorá-la.

A PNDU de fato: mecanismos e sistemas existentes

Essa política representava a ação concreta do setor público nas cidades, definindo claramente a atuação do governo federal sobre a urbanização brasileira.

O nosso objetivo ao examinar também esses aspectos era, inicialmente, conhecê-los, dar maior coerência a sua ação até então isolada e assumir um processo que estava em marcha. E tratava-se de setores importantes, com influência direta sobre o processo de urbanização.

E aí residia um dos importantes enfrentamentos do nosso trabalho.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) e sua atuação

O BNH era na realidade o instrumento mais importante dessa política urbana de fato implementada pelo governo em sua ação intra-urbana. Ele era o executor da política urbana de fato.

Desde sua fundação, em 1964, até 1973, ele havia financiado aproximadamente 1 milhão de residências, beneficiado trezentos centros urbanos com saneamento básico, ou seja, havia atendido cerca de 7,3 milhões de brasileiros.

O BNH ampliava paulatinamente sua atuação: indiretamente atuava nos fundos urbanos, como no caso do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste, gerido pelo Banco do Nordeste, onde contribuía com 50% dos recursos; o Fundo BB (Banco do Brasil), que teve, na época, enorme repercussão junto aos municípios. O Fundo BB tinha recursos do próprio Banco do Brasil, seu gestor, do BNH e da Caixa Econômica Federal.

No entanto, as regiões sul (70%) e sudeste (30%) foram as mais beneficiadas pelos financiamentos contratados por esse importante fundo.

Em termos estratégicos isso significava, mais uma vez, a aplicação de mais recursos nas regiões mais ricas do país. Outra contradição entre o II PND e a política urbana.

E é nesses termos que o BNH vai aos poucos deixando de ser o agente do Sistema Federal de Habitação e passa a ser um autêntico Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Seus recursos vinham do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pago pelos trabalhadores, cujo destino (dos recursos) até hoje merece um reparo ético e político por parte do governo brasileiro.

Quando se examina nos Estados brasileiros a arrecadação do FGTS e as aplicações do BNH naquela época, verifica-se:

- um efeito redistributivo, no entanto, evidente, pois São Paulo e Rio de Janeiro são os Estados que mais arrecadam e têm aplicações do BNH inferiores a essa arrecadação. Esse efeito se reduz quando comparado à evolução da população urbana nesses Estados;
- todos os demais Estados receberam mais investimentos do BNH do que arrecadaram para o FGTS;
- há uma nítida concentração da aplicação do BNH no Sudeste e no Centro-Sul;
- os municípios, ao contratarem financiamentos dos fundos, acabavam por se endividar e comprometer as gestões e os problemas futuros.

Os mecanismos fiscais e institucionais

Importa destacar inicialmente que os fundos, mecanismos que já existiam, foram aproveitados na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Naquela época havia uma clara concentração dos recursos nos níveis estadual e federal, situação que só será alterada com a Constituição de 1988, que devolveria aos municípios recursos que lhes pertencem de direito.

Os Fundos

Inúmeros eram os fundos existentes na época. O Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), que atendia basicamente os vales úmidos do Nordeste e outros vales deprimidos, financiado a desconcentração in-

dustrial e programas integrados de urbanização. Para 1974, estavam previstas as seguintes destinações de recursos desse fundo: 47,2% para distritos industriais; 28,6% para o turismo e 24,1% para infra-estrutura de transporte. Foi nessa perspectiva de aplicação de recursos que se implementou o Programa de Cidades Médias.

Havia também o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste, também conhecido como Fundo BNB (Banco Nordeste do Brasil), que atendia as municipalidades e fazia parte do Programa de Apoio à Infra-estrutura dos Grandes Centros Urbanos do Nordeste; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – Fundo BASA¹³.

Além desses fundos existiam outros mecanismos financiadores do urbano, como o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e o Programa Especial de Vias Expressas (Progres), que financiou a ponte Rio-Niterói. Posteriormente, no governo Geisel, a PNDU gerou mais dois importantes fundos: o FNDU e o FDTU, explicitados a seguir.

O Sistema de Planejamento Urbano e Municipal

Havia, na época, uma clara preocupação do poder público com o planejamento urbano e municipal. Essa preocupação alinhava uma série de interesses: dos governos, da economia e dos agentes privados interessados nos setores responsáveis pelo desenvolvimento urbano e as consultorias também vinculadas ao planejamento urbano.

Assim, existiam no governo federal duas instituições que concentravam e comandavam esse processo: a Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (Sarem), gestora do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), gestor do Fundo de Financiamento do Planejamento (Fiplan).

Mas haviam também as regiões metropolitanas definidas pela Lei Complementar 14, de 1974. Estas suscitaram o desenvolvimento do conceito de serviços comuns: a ação integrada entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal, os limites municipais quanto ao uso do solo, os sistemas de transporte e o sistema viário.

13. BASA: Banco da Amazônia S. A.

Para lidar com as regiões metropolitanas, optou-se pela implantação do Sistema Metropolitano de Planejamento com um órgão técnico e um órgão político (conselho), ligados ao Sistema Estadual de Planejamento.

O governo federal então vai procurar definir melhor esse sistema de planejamento urbano, criando uma Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), de caráter executivo, vinculada, de início, diretamente ao gabinete do presidente da República e depois ao ministro do Planejamento e à Coordenação Geral.

A CNPU, produto da política urbana que elaboramos, será a gestora do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e do Fundo Nacional de Transporte Urbano, que será posteriormente gerenciado pela Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), que nasce a partir da nossa política urbana.

Conclusão

O que procuramos neste texto foi, a partir de uma revisão do conteúdo daquela política urbana elaborada em 1973, aprofundar uma reflexão a seu respeito. Curioso fazê-lo quase vinte anos depois.

A grande dificuldade foi, sem dúvida nenhuma, de cunho político e também metodológico. Político porque, a meu ver, o essencial da política que estava subjacente ao seu significado, que era assumir a sociedade e o espaço como uma totalidade (representada, por exemplo, pela definição das áreas de intervenção), não foi possível pela estreiteza da compreensão teórica sobre a urbanização por parte dos economistas no poder, que continuam a ter uma visão contábil da sociedade, por parte dos donos do poder, pela avidez dos interesses que representavam e que uma política urbana mais orgânica viria confrontar. O livre mercado deveria também reger a política urbana.

Uma outra espantosa divergência, esta constante do próprio II PND, era o antagonismo entre as diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador. Enquanto a política alertava para as áreas de dinamização e promoção, insistindo na problemática e dinâmica do centro do sistema, o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo da contenção e

controle da política urbana. Com tais disparidades, fica evidente que a aplicabilidade da política urbana definida em 1974 ficaria totalmente comprometida. Os interesses setoriais representados pelos distintos agentes que apoiavam o regime serão os vencedores na implantação da política, que permanecerá de fato, e não de direito, até hoje, salvo evidentemente as honrosas e quase imperceptíveis exceções, como foi o caso do governo do Estado de São Paulo e a implantação de sua política urbana em 1975.

De qualquer maneira, é importante frisar o caráter inovador e coerente da política urbana então definida. Seus autores tiveram a habilidade de encaminhá-la para fazer avançar, na medida do possível, as preocupações com a urbanização de maneira minimamente sistematizada e politizada. Não há como negar que alguns dos seus efeitos foram positivos: inovações no tratamento do sistema urbano, especialmente nas regiões metropolitanas e cidades médias, o programa de transporte urbano, entre outros.

Hoje, lamentavelmente, quando o Brasil se torna completamente urbanizado, os economistas no poder permanecem com a mesma visão contábil da sociedade e uma absoluta ignorância sobre o espaço, mesmo em tempo de globalização. Como se sociedade e economia pairassem no ar e as questões do desenvolvimento urbano se resolvessem com os passes mágicos dos planos de governo e do discurso sobre o controle da inflação.

Chacinas, violência, segregação, carência generalizada de equipamentos e serviços insistem em alertar os governantes para as relações entre espaço e sociedade.

Mas parece que também Chicago ou Paris levitam no cosmos, com sociedades abstratas que não moram, não trabalham, não circulam e não se divertem, para utilizar um linguajar próprio do urbanismo do início deste século. Ultrapassado, mas que pode ecoar nos ouvidos moucos dos dirigentes do planejamento e da economia brasileira.

Referências bibliográficas

- CASTELLS, Manuel. 1974. *La question urbaine*. Paris, Maspéro, 1974.
 CHOMBARD DE LOWE, Paul-Henry. 1969 "Pour une sociologie des aspirations. Eléments

- pour des perspectives nouvelles en sciences humaines”. *Bibliothèque Médiations* 63/64. Paris, Editions Denoël, 1969.
- COUTO E SILVA, Golbery. 1967. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, José Olympio [Coleção Documentos Brasileiros 126], 1967.
- D’ARCY, François. “Le contrôle de l’urbanisation échappe aux autorités publiques”. *Projet-Stratégies du développement urbain*, n. 54, Paris, abr. 1971.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas*. Brasília, Ipea/Iplan, 1976 [Série Estudos para o Planejamento 15].
- FAISSOL, Speridião. “A Estrutura Urbana Brasileira: Uma Visão Ampliada no Contexto do Processo Brasileiro de Desenvolvimento Econômico”. *Revista Brasileira de Geografia*, ano 34, n. 1/4, Rio de Janeiro, FIBGE, 1973 (Separata).
- LEFEBVRE, Henri. 1974. *La production de l’espace*. Paris, Editions Anthropos, 1974.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *I PND: Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento*. Edição oficial. Brasília.
- ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – Política Regional no Brasil*. Edição oficial. Brasília, 1966, 10 vols. [Versão preliminar 7].
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *II PND: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1974.
- REMY, Jean. 1966. *La ville: Phénomène économique*. Bruxelas, Editions de la Vie Ouvrière, 1966.
- SANTOS, Milton. 1985. *Espaço & Método*. São Paulo, Nobel, 1985 [Coleção Espaços].
- _____. 1979. *O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Francisco Alves Editora, 1979.
- _____. 1992. “A Cidade e o Urbano como Espaço-tempo”. In: FERNANDES, Ana & GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras. *Cidade & História: Modernização das Cidades Brasileiras nos Séculos XIX e XX*. Salvador, Anpur/UFBA, 1992 [dissertação de mestrado].
- _____. 1994. *A Urbanização Brasileira*. 2. ed. São Paulo, Hucitec, 1994.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. 1992. “Conexões Geográficas: Um Ensaio Metodológico (Uma Versão ainda Preliminar)”. *Boletim Paulista de Geografia*, 71, São Paulo, AGB/SP, pp. 113-127, 1992.

**A mídia na guerra dos lugares:
A experiência tucana no Ceará**

PHILIP GUNN

Texto apresentado em versão preliminar no seminário “Lugar, Formação Socioespacial, Mundo”, São Paulo, Anpege/USP, 8-10 set. 1994.

Philip Gunn é Professor Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Departamento de Tecnologia da Arquitetura.