



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL DE
BRASÍLIA: O FUNDEFE E O PERGEB SOB A LÓGICA DA
METROPOLIZAÇÃO

Patrícia Batista Freitag

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Brasília

2012

PATRÍCIA BATISTA FREITAG

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL DE
BRASÍLIA: O FUNDEFE E O PERGEB SOB A LÓGICA DA
METROPOLIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria – Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Prof^a. Dra. Marília Steinberger
Universidade de Brasília - UnB

Prof^a. Dra. Sarah Feldman
Universidade de São Paulo - USP

Prof^a. Dra. Flaviana Lira (Suplente)
Universidade de Brasília - UnB

À minha mãe Maria Salete,
com todo amor e gratidão.

“O mundo é feito de histórias, não de átomos”.

Muriel Rukeyser

AGRADECIMENTOS

À Deus pelas oportunidades, pelas condições que propiciaram meu acesso à educação, ao conhecimento, às possibilidades de ampliar meus horizontes e meu olhar diante da realidade e do mundo onde vivo.

À minha família: meu pai Otto, meu irmão Fábio e minha mãe Maria Salete, pelo apoio incondicional, amparo, força, exemplo, por ter me ensinado sobre a importância do estudo em nossas vidas.

À minha tia Verônica e às primas Bárbara e Betúlia. Muito obrigada pelas portas abertas e pelo acolhimento.

Ao professor Dr. Rodrigo Santos de Faria. Rodrigo, muito obrigada pela sua atenção, dedicação, compreensão ao longo de todo esse período do mestrado. Logo no início dessa trajetória, em uma de suas aulas na disciplina História do Pensamento Urbanístico você nos disse: “Nunca perca a oportunidade de aprender alguma coisa”. Ali eu pude ver a grandeza daquele professor que tanto me ensinou. Que me aproximou de áreas de conhecimento até então distantes para mim, que descortinou um mundo de saberes e possibilitou que eu enxergasse minha profissão por uma perspectiva tão rica, tão interessante, tão convidativa. Muito obrigada por ter acreditado.

Às professoras Dra. Marília Steinberger e Dra. Sarah Feldman pela colaboração para o aprimoramento desse trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, particularmente ao professor Dr. Otto Ribas, que me orientou em passos importantes no início desse percurso, bem como aos professores Dr. Benny Schvarsberg e Dr. Ricardo Farret pelas contribuições na fase de qualificação desse estudo.

À equipe técnica do PPGAU-FAU pelo apoio logístico, atenção e competência.

Aos técnicos das bibliotecas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Codeplan, do IPEA, especialmente Carlos, pela ajuda nas longas horas de pesquisa nessa instituição.

À Capes pelo apoio concedendo bolsa para a realização dessa pesquisa.

Aos meus queridos amigos Anne (*in memoriam*), Anastácia, Maíza, Maurício, Gil, Marcílio e Michele. Obrigada por terem feito parte dessa jornada, pelas conversas construtivas, pela disponibilidade para compartilhar comigo as tensões, angústias e motivações durante esse processo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar dimensões ainda pouco historiografadas do planejamento regional de Brasília, particularmente das décadas de 1960 e 1970 quando da elaboração das duas primeiras respostas do Estado diante do intenso processo de urbanização da Capital Federal – o FUNDEFE e o PERGEB. Essas entidades governamentais foram criadas no âmbito de um processo maior de estruturação do território nacional para fazer frente ao crescimento da economia brasileira. Nesse sentido, o trabalho apresenta como eixo estrutural a análise do exercício do planejamento nacional brasileiro ao longo do período desenvolvimentista, cujos esforços centraram-se na abertura de novas fronteiras de desenvolvimento via ampliação dos elementos de infraestrutura e da criação e dinamização de núcleos urbanos no interior do País. Nesse processo a atuação da SUDECO teve importância fundamental no que concerne ao ordenamento territorial da região Centro-Oeste. Suas ações foram majoritariamente direcionadas para promover a estruturação de uma rede de cidades que fosse capaz de absorver o contingente populacional proveniente de regiões estagnadas e assim atenuar os efeitos negativos da forte concentração populacional em áreas metropolitanas, particularmente do Centro-Sul do país. Nesse contexto, o intenso processo de urbanização de Brasília despontava como uma problemática no âmbito do desenvolvimento nacional, reclamando pelas primeiras ações governamentais que pudessem oferecer alternativas de controle do crescimento local ao mesmo tempo em que se demandava pela dinamização regional. Assim, verificou-se já na década de 1960 o primeiro esforço de atuação estatal através do delineamento da Região Geoeconômica de Brasília e da criação do FUNDEFE em 1966, e posteriormente, a elaboração do PERGEB em 1975. Constatou-se que, embora ambas as entidades governamentais em estudo fossem resultado de uma demanda local e regional, suas propostas refletiram o direcionamento dos objetivos macroeconômicos-nacionais.

Palavras-Chave: Estado brasileiro; Planejamento regional; Política Urbana; Metropolização; Brasília.

ABSTRACT

The present study aims to investigate the dimensions not yet historiography of Brasília's regional planning, focused particularly in the 1960 and 1970 when prepared the first two governmental responses to treat the intense urbanization process of the Capital - FUNDEFÉ and PERGEB. These government agencies were created as part of a larger process of structuring the national territory to cope with the growth of Brazilian economy. In this sense, the paper presents as a structural axis the analysis of the Brazilian government planning exercise over the developmental period, whose efforts have focused on opening new frontiers of development through expansion of infrastructure elements and the creation and promotion of urban centers in the countryside, where the performance of SUDECO had fundamental importance with regard to territory planning in Brazil's Midwest. Its actions were mainly directed to promote the structuring of a network of cities that were able to absorb the overall population from stagnant regions and thus mitigate the negative effects of the strong concentration of population in metropolitan areas, particularly the Mid-South. In this context, the intense process of urbanization of Brasília loomed as an issue in the context of national development, calling for the first government actions that could offer alternatives to control the local growth at the same time be demanded by regional boosting. Thus, there was already in the 1960s the first governmental effort through the design of geoeconomic region of Brasília and the creation of FUNDEFÉ in 1966, and subsequently, the development of PERGEB in 1975. It was found that, although both government entities under study were a result of local and regional demand, its proposals reflected the direction of national-macroeconomic objectives.

keywords: Brazilian State; Regional Planning; Urban Policy; Metropolization; Brasília.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABM – Associação Brasileira De Municípios

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico

CEPAL – Comissão Para América Latina E Caribe

CHESFE – Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central

COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento

CSN – Companhia Nacional De Álcalis

CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DASP – Departamento Administrativo Do Serviço Público

DF – Distrito Federal

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

FBC – Fundação Brasil Central

FUNDEFE – Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INDUL – Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MINTER – Ministério do Interior

NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital

PAC – Programa de Ação Concentrada

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PEOT – Plano Estrutural de Ordenamento Territorial

PERGEB – Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília

PIN – Programa de Integração Nacional

PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

POLAMAZÔNIA – Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Desenvolvimento Agroindustrial

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RM – Região Metropolitana

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SNPDLI – Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado

SNPLI – Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

SPVEA – Superintendência do Plano De Valorização Econômica Da Amazônia

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento Do Nordeste

SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento da região Sul

UnB – Universidade de Brasília

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Programa de Integração Nacional (PIN)	38
Figura 2: Localização das Regiões Metropolitanas no território brasileiro.....	50
Figura 3: Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional – II PND.....	68
Figura 4: Área de atuação da SUDECO.....	75
Figura 5: Capa da Revista Interior. Ano IV – nº 25 Julho/Agosto de 1978	77
Figura 6: Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional da Região Centro-Oeste.....	80
Figura 7: Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília.....	81
Figura 8: Principais rodovias federais implantadas após a construção de Brasília ...	84
Figura 9: Capa do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	101
Figura 10: Capa do Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)	106
Figura 11: Artigo publicado pela Revista de Informação Legislativa (1966)	110
Figura 12: Capa da Revista Interior.	113
Figura 13: capa do Programa Estratégico de Desenvolvimento.....	118
Figura 14: Capa do Metas e Bases para Ação de Governo	122
Figura 15: Contracapa do Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local – Ministério do Interior/SERFHAU.....	123
Figura 16: Contra-capa do estudo “A Rede Urbana da Região Geoeconômica de Brasília”	124
Figura 17: Capa do I Plano Nacional de Desenvolvimento	126
Figura 18: Capa do estudo “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas. ...	127
Figura 19: Capa do Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília	129
Figura 20: Capa do II Plano Nacional.....	132
Figura 21: Capa do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília	134
Figura 22: Áreas-Programa definidas pelo PERGEB.....	136
Figura 23: Capa dos Anais do encontro “O II PND e os problemas de desenvolvimento do Distrito Federal e do Centro-Oeste”	138

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Situação Econômica das Regiões Brasileiras (1959)	31
TABELA 2 – Evolução urbana no Brasil.....	41
TABELA 3 – População nas datas de recenseamento 1940-1950-1960-1970	49
TABELA 4 – Loteamentos, Lotes e População Total –	61
TABELA 5 – Crescimento Demográfico Anual (%) –	62
TABELA 6 – Incremento Populacional.....	73

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O ESTADO E O ORDENAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO	18
1.1 O ESTADO BRASILEIRO NO EXERCÍCIO DO PLANEJAMENTO NACIONAL	19
1.2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM PELA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO NACIONAL	43
1.3 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE BRASÍLIA-DF	54
2 PLANEJAMENTO REGIONAL E SUAS INTERFACES COM O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE BRASÍLIA	64
2.1 A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL	64
2.1.1 A REGIÃO CENTRO-OESTE NO CONTEXTO DESENVOLVIMENTISTA.....	70
2.2 A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE – SUDECO	74
2.4 BRASÍLIA E O CENTRO-OESTE: UMA DICOTOMIA	83
3 AÇÕES, PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL: O FUNDEF E O PERGEB (1966-1975/1980)	91
3.1 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – FUNDEF (1966)	94
3.2 PROGRAMA DA REGIÃO GEOECONÔMICA DE BRASÍLIA - PERGEB	112
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
5 REFERÊNCIAS	147

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem uma abordagem histórico historiográfica e apresenta como objetivo principal investigar dimensões ainda pouco historiografadas de instâncias governamentais elaboradas para tratar do intenso crescimento urbano de Brasília que marcou as duas primeiras décadas posteriores à sua construção – 1960 e 1970 – quais sejam: o Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal (FUNDEFE) e o Programa da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB). Trata-se, portanto, do estudo de um período em que teve início a construção de uma estrutura governamental voltada para se pensar uma realidade histórica que coincidiu com o processo de metropolização no Brasil.

Pelo seu caráter historiográfico, a pesquisa foi em grande parte fundamentada em documentação primária, publicações em revistas da década de 1970, anais de eventos realizados também na década de 1970, estudos e diálogos com autores investigadores do período histórico em questão.

Ao longo do processo de levantamento documental, foram encontradas algumas limitações no acesso ao material que pudessem trazer vestígios históricos acerca dos objetos de estudo. Após várias visitas realizadas a órgãos e instituições governamentais em Brasília, foram constatados os efeitos do processo de desmonte da máquina pública na década de 1980: parte significativa dos registros históricos e material produzido na época da ditadura a respeito da Política urbana nacional foi perdida, configurando-se, assim, em um arcabouço documental muito rarefeito, sobretudo aqueles produzidos na década de 1960 a respeito do FUNDEFE.

Essa dimensão lacunar é uma peculiaridade da própria história. Não se tem acesso a tudo, mas ao que sobrou de vestígios de um determinado período histórico, e como todo trabalho de historiografia, existem dificuldades de sistematização da documentação. Mesmo assim, entendemos como de grande relevância o esforço em procurar estreitar os limites dos vazios deixados por essas lacunas históricas a respeito da criação das primeiras instâncias de planejamento urbano-regional da Capital Federal, principalmente se considerarmos o contexto neodesenvolvimentista atual e os discursos governamentais que anunciaram em 2011, a retomada do planejamento regional de Brasília, através da criação do PERGEB II.

Antes de ser instituído como Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE, o aglomerado urbano constituído por Brasília e os municípios localizados em sua área de influência, foram ao longo das cinco décadas de existência da Capital Federal, objeto de uma série de planos e programas¹. Trata-se de tentativas de assumir as interdependências entre a Capital Federal e a região na qual foi implantada.

Em que pese a recorrência da criação de novas instâncias de planejamento, desde os primórdios de sua existência, Brasília sempre se apresentou como figura de incógnita aos planejadores: ora como agente de integração nacional, ora como capital administrativa monofuncional, impedindo o desenvolvimento pleno de suas funções².

Certamente que, em se tratando de uma atitude política, o gesto de deslocamento da Capital da República para o centro do território nacional trazia em si propósitos de ordem macro-nacionais. Ainda que não existisse na época de sua concepção (1950) o discurso de desconcentração urbana como aquele que marcou a década de 1970, sua implantação no Planalto Central promoveu significativo reordenamento espacial da região Centro-Oeste, onde se registrou nas décadas de 1960 e 1970, o maior índice relativo de crescimento demográfico do País. Não se visava somente à construção de uma cidade, mas a emancipação de uma região, cujos benefícios se estenderia ao Brasil como um todo. Este era o objetivo principal subentendido no imperativo constitucional que determinava a mudança da Capital Federal (SILVA,1983).

Nesse sentido, embora Brasília seja uma criação relativamente recente, o estudo do seu desenvolvimento deve passar pelo entendimento tanto da relação com a região na qual foi inserida, bem como de suas articulações com a economia nacional. Isso por que, sua existência se sobrepôs a uma dinâmica regional, cujas peculiaridades históricas e estruturação urbana já se apresentavam em processo, de modo que, ao ser implantada na região central do país como cidade administrativa, Brasília passou

¹ Além do FUNDEFE e do PERGEB, destacam-se a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília – AMAB – e a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE.

² A respeito da área de influencia de Brasília, ver: LEME, Heladio; GUIMARAES, Eduardo. **A Região Metropolitana de Brasília no Contexto Regional**. Campinas: Unicamp. Textos Nepo. 1997.

a se relacionar e interagir com uma rede urbana de características peculiares do Centro-Oeste.

A busca por uma compreensão acerca dessa interação entre a urbanização da Capital Federal e o Centro-Oeste, e o modo como este fenômeno foi abordado pelo Estado brasileiro motivou os seguintes questionamentos: Qual o papel do Estado brasileiro no processo de ordenamento territorial? De que modo as diferenciações regionais do padrão de acumulação do capital foram abordadas pelo governo federal? Qual a função conferida à Brasília no desenho da política urbana nacional?

Seguindo a ordem desse raciocínio, o presente trabalho foi estruturado em três capítulos, dispostos na seguinte ordem: na primeira parte, sob o título “O Estado e o Ordenamento Territorial brasileiro”, buscou-se discorrer acerca da experiência do planejamento nacional brasileiro da Era Vargas ao período ditatorial, considerando a conjuntura política e econômica, e seus reflexos no ordenamento territorial do país, particularmente no que se refere aos fatores determinantes da concentração demográfica em pontos específicos do território nacional resultando em configurações metropolitanas, como o caso de Brasília.

Em seguida, no Capítulo 2, intitulado “Planejamento Regional e suas Interfaces com a Metropolização de Brasília”, enfatizou-se na emergência da questão regional como unidade administrativa no Brasil, dando subsídios para abordagem da região Centro-Oeste no contexto desenvolvimentista, o papel da atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) no ordenamento territorial dessa região, bem como no processo de metropolização do País e de Brasília, e as relações da Capital Federal com a estrutura socioeconômica da região em questão, à época de sua implantação.

Com base no que foi apresentado, o Capítulo 3 “Ações, Planos e Programas Governamentais para o Desenvolvimento do Distrito Federal: O FUNDEF e o PERGEB (1966-1975/1980)”, traz a construção historiográfica das referidas instâncias mediante a estruturação de documentos como: artigos das revistas Interior (Ministério do Interior), e Planejamento e Desenvolvimento; Anais de eventos (congressos, seminários); Planos de desenvolvimento do Governo Federal; Publicações de estudos realizados de âmbito nacional, regional e local.

Finalmente, o Capítulo 4 contém as considerações finais.

Desse modo, o estudo pretende transitar pela análise da experiência do planejamento nacional por um Estado capitalista no que concerne ao processo de ampliação das fronteiras econômicas via ocupação territorial, e as respostas governamentais aos problemas urbanos que surgiram em função do tipo de desenvolvimento nacional planejado.

Essas ações mostram que a atuação do governo federal esteve, no período ditatorial desenvolvimentista, focada em alcançar taxas elevadas de crescimento econômico, seja mediante a concentração de investimentos no Centro-Sul do País, ou pela pulverização do desenvolvimento via estruturação de uma rede urbana pelo território brasileiro, de modo que, a política urbana nacional esteve, ao longo desse período, à mercê dos objetivos macroeconômicos.

Nesse ínterim, a política de desenvolvimento local e regional da Capital Federal Brasília foi elaborada a partir de uma perspectiva que destacava as cidades como elementos essenciais do desenvolvimento nacional e como tal deveriam estar alinhadas às diretrizes traçadas pelo governo federal. Assim é que, os primeiros esforços estatais estruturados com objetivo de tratar do processo de metropolização de Brasília tiveram como foco não as demandas locais, mas as nacionais.

CAPÍTULO 1

O ESTADO E O ORDENAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO

Esse trabalho tem como foco central a investigação histórica-historiográfica das duas primeiras respostas governamentais elaboradas para tratar do intenso processo de urbanização de Brasília, nas décadas de 1960 e 1970. A decisão pelo recorte temporal foi motivada pelo seu caráter desenvolvimentista, em que o Estado brasileiro assumiu o papel de principal agente do desenvolvimento e do ordenamento territorial nacional.

Entretanto, acreditamos que, para a compreensão das práticas governamentais no período em questão, preciso se faz o estudo da conjuntura política, econômica e social brasileira a partir da década de 1930, quando da mudança da base produtiva do País e do início de uma profunda transformação do Estado brasileiro que passava a abandonar seus interesses em uma economia agrária-exportadora para se firmar enquanto uma estrutura governamental de interesses, fundamentalmente, industriais-capitalistas.

Como resultado dessa transformação, o Estado pôde usufruir de condições que possibilitaram o estreitamento da sua relação com política econômica nacional ao longo de aproximadamente cinquenta anos brasileiro (1930-1980). Nesse sentido, o planejamento nacional, enquanto principal instrumento de intervenção estatal nesse período, foi categórico para o exercício de uma prática racionalizada, cujo eixo norteador foi o interesse em alcançar elevadas taxas de crescimento econômico.

Dessa forma, o presente capítulo tem como propósito fazer uma leitura do exercício do planejamento nacional, destacando os principais aspectos motivadores da ação estatal ao longo do período desenvolvimentista e o modo como essa atuação foi determinante para o desenho da configuração espacial brasileira.

1.1 O ESTADO BRASILEIRO NO EXERCÍCIO DO PLANEJAMENTO NACIONAL

A formulação teórico-metodológica do planejamento nacional tem origem no início do século XX. Inicialmente concebido como instrumento de controle social nos países socialistas, foi inserido às economias capitalistas a partir da década de 1920, em função dos desarranjos econômicos e sociais provocados pela Primeira Grande Guerra e pela Crise de 1929.

Nesse período o keynesianismo³ passou a ser incorporado às teorias de planejamento nacional nos países de economia capitalista, ao apresentar alternativas compensatórias para fases de recessão econômica, bem como mecanismos de redução do desequilíbrio social e setorial derivados da lógica de mercado. Segundo Mindlin (2001) a observância de que o desenvolvimento econômico em um mercado conduzido pela teoria do *laissez-faire* não era capaz de responder aos anseios da sociedade, determinou a elaboração de modelos de política econômica sistematizada, que conduzissem à alocação ótima de recursos.

Assim, o planejamento foi apresentado como o instrumento necessário à orientação da economia para resultados específicos e o Estado passava a ser percebido como o agente responsável pela condução do desenvolvimento, o qual, ao atuar como investidor, regulador e protetor do mercado interno, poderia levar a implicações “não apenas na expansão do produto e do emprego, mas também na superação das desigualdades espaciais” (PIQUET; RIBEIRO, 2008, p. 50). Tratava-se de um redirecionamento dos debates sobre planejamento, que passaram a considerar a necessidade da intervenção estatal na economia e no ordenamento social.

Corroborando com essas considerações, Cardoso (1973) enfatiza que o planejamento passava a ser percebido como o instrumento norteador do processo de distribuição dos fatores de produção no território, além de contemplar a administração dos recursos e meios direcionados a objetivos específicos, configurando-se assim como uma ferramenta que possibilitaria o mapeamento do desenvolvimento nacional.

³ John Keynes propôs como solução à crise do período pós-guerra a busca pelo pleno emprego. Para ele a demanda gerada pela renda dos trabalhadores teria o mais estimulante efeito sobre as economias em recessão. Nesse sentido, o Keynesianismo tornou válido o Estado assumir a função de líder na promoção do crescimento e do bem-estar material e na regulação da sociedade civil.

No Brasil, a atuação do Estado via planejamento foi intensificada a partir da transição econômica de agrário-exportadora para industrial capitalista. Foi nesse cenário em que se desenharam os primeiros arranjos favoráveis à inserção do planejamento nas práticas governamentais brasileiras, mais precisamente no primeiro governo de Getúlio Vargas em 1930.

A esse respeito, Ianni (1977) observa que a Revolução de 1930 representou um marco na história do País por reunir as condições econômicas, bem como valores políticos e sociais tipicamente burgueses necessários à reconfiguração do Estado brasileiro, que passava de Estado Oligárquico para o Estado tipicamente burguês, de modo que “o poder público passou a funcionar, mais adequadamente, segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista no Brasil” (IANNI, 1977, p.26).

Ou seja, estando as atividades planejadas diretamente associadas à expansão do capitalismo no País, as práticas político-sociais se realizavam por meio da reprodução das relações de poder e desigualdades sociais, em que a burguesia encontrava os meios de garantir sua hegemonia, dificultando o alinhamento do planejamento ao desenvolvimento em seu sentido mais amplo.

Reforçando essa discussão, autores como Láfer (2001), Schmidt (1983), Gouvêa (2005), Mindlin (2001) apresentam alguns consensos em seus debates acerca do caráter político das ações planejadas no Brasil, ao considerarem que estas têm sido uma arena de vários conflitos e lutas políticas.

Nesse ínterim, a década de 1930, no Brasil, foi marcada por profundas mudanças estruturais, não apenas pela ampliação dos debates em torno da necessidade da apropriação das ações planejadas pelo governo federal, mas pelos efeitos da recessão econômica mundial de 1929, que particularmente nos países dependentes representou a necessidade de readequação produtiva, em função dos efeitos sentidos pela forte dependência dos mercados externos.

Ademais, a intensa aceleração do movimento capitalista no cenário mundial apresentava-se como fator motivador para a reestruturação da base produtiva nacional brasileira. Na necessidade de ampliação de suas bases, as economias

centrais direcionavam investimentos aos países periféricos, dentre os quais o Brasil, que passava a ser beneficiado com recursos aplicados diretamente no setor industrial, alocados mais precisamente no estado de São Paulo⁴, que segundo Paul Singer (1987), único estado que teria acumulado uma infraestrutura compatível com a demanda industrial inicial.

Sob a proteção dos interesses da burguesia industrial, o discurso governamental passou a estar direcionado para a defesa da importância da modernização do País, que viria a ser possibilitado por um Estado forte e intervencionista, como expressão da soberania nacional, fixando-se, assim, a modernização institucional e o autoritarismo à matriz do pensamento político brasileiro (MEDEIROS, APUD TORRES, 2009, p. 17).

Verificou-se, portanto, no primeiro Governo Vargas (1930-1945), reformulações dos órgãos governamentais fundamentadas na condenação do liberalismo econômico, elaboração de diretrizes mais elaboradas e tecnicamente mais rigorosas para fazer face aos problemas econômicos e sociais do País.

Dessa forma, o referido governo foi norteado pela orientação ideológica Nacional Desenvolvimentista, que apontava para necessidade de integrar fisicamente o País, e assim, criar as bases para a transição de uma sociedade predominantemente agrária/rural para industrial/urbana.

Essa intervenção estatal no planejamento econômico foi assegurada pelas Constituições de 1934 e 1937, que traziam em seu escopo, princípios nacionalistas e intervencionistas, em contraposição à orientação liberal das constituições anteriores.

Nesse sentido, Schmidt (1983) identifica na estratégia adotada pelo governo Vargas como “consistente com a ideia de criação de um modelo de desenvolvimento capitalista autônomo, através do fomento de uma industrialização subsidiada pelo Estado” (SCHMIDT, 1983, p. 90).

⁴ A implantação industrial anterior à década de 1930 não pode ser chamada, a rigor, de “processo de industrialização”. Ela foi induzida pelo setor exportador. Só a partir de 1933, quando a economia nacional se recupera da crise e o movimento de acumulação industrial é o motor determinante da economia, é que se pode falar em industrialização (CANO, 2007).

Assim, o Estado partiu para o cumprimento de uma série de medidas estratégicas direcionadas ao atendimento das conveniências do setor privado, que compreendia a regularização das relações de trabalho; dos recursos naturais; das condições infraestruturais (estradas, rodovias, portos, aeroportos), e criação de empresas estatais e órgãos públicos.

A esse respeito, Cano (2007) e Guimarães Neto (1997) observam que o declínio do federalismo, ou seja, a concentração administrativa no cerne do Governo Federal, e o reordenamento institucional do primeiro Governo Vargas, propiciou ao Estado a eliminação de obstáculos institucionais, físicos e fiscais que impediam a livre circulação de capitais e mão-de-obra pelo espaço territorial brasileiro.

Criadas as condições e demandas com foco em novos modos de intervenção estatal e de desenvolvimento, o projeto de desbravamento do interior do País, intitulado de Marcha para Oeste, foi assumido pelo governo Getúlio Vargas, visando, sobretudo, a eliminação de vazios demográficos na parte central do território brasileiro e ocupação produtiva das regiões Norte e Centro-Oeste do País.

A partir de então, essas regiões passaram a ocupar posição de destaque na agenda pública em função do grande potencial econômico que apresentavam. Entre as ações elaboradas para consolidação desse projeto, particularmente no Centro-Oeste, destaca-se a construção de Goiânia, a implantação das colônias agrícolas nacionais de Ceres – GO e Dourados – MS e a criação da Fundação Brasil Central – FBC.

É relevante destacar que, por se tratar de um plano de colonização promovido pelo Governo Federal, induzido a partir de interesses políticos e econômicos específicos, verificou-se que grande parte dos recursos financeiros foi direcionada para áreas bastante peculiares, como exemplo, aquelas localizadas ao sul de Goiás e leste de Mato Grosso, devido à relativa proximidade com o estado de São Paulo, como uma extensão da estrutura necessária ao fortalecimento do núcleo industrial brasileiro.

Tratava-se do início de um período marcado pela articulação comercial inter-regional, que se estendeu até a década de 1960, quando os planos governamentais

passaram a vislumbrar medidas de crescimento econômico baseadas na integração produtiva entre as regiões. De acordo com Guimarães Neto (1997)

Se o início dessa fase se deveu à busca de colocação de excedentes exportáveis e às tentativas de substituição do mercado externo pelo interno, é à indústria, e a sua busca incessante de mercados que se pode creditar o fortalecimento e consolidação do mercado interno brasileiro (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 45).

Dessa forma, o Estado em consonância com os interesses dos grupos industriais, passou a intervir cada vez mais na economia, criando condições para o avanço da atividade industrial. Ocorre que a ampliação da infraestrutura por sobre o território nacional não se fez acompanhar de incentivos governamentais para o desenvolvimento das economias regionais, de modo que não houve uma equalização na articulação comercial das regiões entre si, mas o predomínio do mercado paulista sobre os demais.

Era o começo de um processo de desenvolvimento econômico marcado pelo predomínio do estado de São Paulo e pelas disparidades regionais, as quais tendiam ao aprofundamento na medida em que as mudanças no padrão de acumulação se ajustavam ao fordismo⁵, como será exposto adiante.

Esse cenário sugere a subordinação das ações do planejamento nacional brasileiro a uma lógica mais ampla, que atende aos princípios do modo de produção dominante. Essa crítica é feita por Ianni (1977), ao observar que apesar dos avanços da prática de planejamento alcançados até o Governo Vargas,

esse conjunto de medidas não foi resultado de um estudo prévio, de caráter global e sistemático e refletia principalmente os interesses de grupos econômicos e políticos, bem como de membros do próprio governo, com objetivo de reformular a dependência estrutural que caracterizava o subsistema econômico brasileiro da época (IANNI, 1977, p.48).

De forma complementar, Rattner (1974) destaca que se tratava de um modelo de governança típico de economias periféricas, caracterizado, fundamentalmente, pela insuficiência e inadequação dos esforços para vencer o atraso, devido à escassez de capital para o desenvolvimento, alimentando um longo debate sobre as

⁵ A implantação do Fordismo data do início do século XX. Criado por Henri Ford, seu foco consistia no conjunto de práticas técnicas, econômicas, políticas e sociais que ao serem combinadas, formam uma estratégia de reprodução ampliada do capital.

vantagens comparativas entre o crescimento econômico rápido e igualação inter-regional de níveis de vida.

O rebatimento dessas particularidades nos termos espaciais se deu através de uma intensa concentração produtiva e populacional em pontos específicos do território, provocando uma nova formatação da divisão social do trabalho a nível nacional e regional.

Neste contexto, as principais cidades envolvidas no novo modo de produção logo sentiram os primeiros efeitos decorrentes de um rápido processo de urbanização. Mesmo experimentando diferentes efeitos do incremento econômico, bem como um razoável nível de desenvolvimento tecnológico e novas possibilidades de organização social, houve dificuldade de absorção das novas funções atribuídas aos núcleos urbanos, que passavam à posição de importantes instâncias de produção em um curto espaço de tempo.

Diante desse cenário, Hélio Modesto em suas observações na década de 1950, ampliava a discussão ao afirmar que essa transição ocorreu “de maneira violenta, por não ser possível uma assimilação idêntica de todas as suas formas em nossa estrutura física, social e econômica” (MODESTO, 1959, p.3).

Em face dessa problemática, Deák e Schiffer (1999) consideram que ainda no Estado Novo houve o reconhecimento governamental de que a urbanização era uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira, e como tal, reclamava pela intervenção estatal nos ajustes das funções urbanas, consagrando precisamente o que se denominou de planejamento urbano.

Outra leitura foi feita por Villaça (1999), ao considerar que os primeiros movimentos da ação do Estado no âmbito municipal foram realizados ainda no século XIX, como a Comissão de Melhoramentos do Rio de Janeiro de 1875 e a construção de Belo Horizonte, que no dizer de Maria Cristina Leme (1999) tratava-se da “primeira cidade planejada, que denota a ressonância do urbanismo moderno nos meios técnicos brasileiros” (LEME, 1999, p.21). Embora essas intervenções não tenham tido a mesma dimensão daquelas realizadas a partir da década de 1930, não podem ser ignoradas.

Villaça (1999) observa também que as readequações institucionais voltadas para o ordenamento urbano tinha origem na constatação de que seus problemas estavam diretamente relacionados ao crescimento desordenado das cidades, que, por sua vez, era fruto da inexistência de um planejamento fundamentado em técnicas e métodos científicos.

Evidenciava-se uma preocupação em incluir novos aspectos ao planejamento das cidades, o que resultou em uma reformulação e ampliação do conceito de 'global' passando a considerar "não só toda a cidade [...] como também todos os aspectos da cidade e seus problemas" (VILLAÇA, 1999, p.204).

É relevante enfatizar que, essa mudança de pensamento é reflexo das profundas alterações sociais, políticas e econômicas no País, e que se reinventava como modo de se adequar aos eventos da época. Entretanto, a crítica que se faz é que seu teor ideológico não foi enfraquecido, e que, assim como no período anterior, suas propostas estavam voltadas para reprodução da hegemonia burguesa⁶.

Na análise de Feldman (2009), a reestruturação institucional na Era Vargas associada a fatores como a mobilização das novas elites urbanas, a mudanças do aparelho de Estado e ao fortalecimento do saber técnico e científico do executivo, vieram a facilitar a ascensão do papel dos urbanistas que passaram a atuar em órgãos estaduais – os Departamentos das Municipalidades – e nas comissões de planos vinculadas às administrações municipais.

O reconhecimento dessa classe viria a ser consideravelmente relevante para o fortalecimento dos departamentos e comissões como suporte à complexidade da nova realidade urbano-industrial. Além disso,

[...] a definição de um espaço de exclusiva atuação dos urbanistas era reivindicada, assim como a decorrente necessidade de reorganização da estrutura administrativa. O vínculo dos urbanistas com o municipalismo permite introduzir na campanha a perspectiva de fortalecer e qualificar o município e a administração municipal – para e através das práticas de urbanismo – num quadro de centralização política e financeira (FELDMAN, 2009, p.4).

⁶ Ver: Villaça (1999).

Esse pensamento foi estendido às décadas seguintes -1940 e 1950 - e fortalecido tanto através da criação de órgãos nas administrações municipais nas capitais e nas cidades do interior do País, como da produção e estruturação de instrumentos de gestão e planejamento urbanos em larga escala, a formação de equipes técnicas multidisciplinares, elaboração de planos diretores e disseminação do zoneamento, passando a adotar uma postura mais compreensiva das cidades (FELDMAN, 2009).

Além disso, em 1941 foi realizado no Rio de Janeiro o I Congresso de Urbanismo, como fruto da mobilização ocorrida na década de 1930, representando um marco da inserção do urbanismo na administração pública, sendo entendido como “manifesto pela legitimação do profissional urbanista portador de uma nova concepção do urbanismo – o urbanismo que a nova realidade urbano-industrial exige” (FELDMAN, 2010, p. 1).

O esforço em aprimorar ações planejadas nas áreas urbanas derivava do contínuo ajustamento dessas entidades às demandas do setor industrial, que passou por novas reformulações a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nesse período registrou-se uma intensificação na relação Estado-Economia, particularmente em função da necessidade de incrementar a produção de bens duráveis com vista à expansão da infraestrutura territorial e dos próprios produtos bélicos para defesa nacional.

A esse respeito, Rezende (2011) chama atenção para marcos importantes das medidas adotadas nesse período, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP -, e de vários órgãos públicos com funções de regulação das atividades do setor agrário e para o processamento de matérias-primas nacionais, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN -, a Companhia Nacional de Álcalis e o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943)⁷.

Através desse plano, o Governo Federal visava o desenvolvimento da indústria de base, as melhorias infraestruturais necessárias para circulação de mercadorias, bem como medidas de defesa nacional. Ianni (1986) ressalta que sua importância está

⁷ Decreto nº 1058 de 19.01.1939, Plano de Obras, Presidência da República. In: IANNI, (1986).

associada à abrangência de suas diretrizes e às realizações que impactaram grande parte do território nacional. É importante observar que, apesar das propostas terem visado suprir diferentes regiões do País com infraestrutura, o processo de produção dos bens industrializados estava concentrado na região Sudeste.

Ao final da Segunda Guerra, o País ingressa em um novo período de desenvolvimento capitalista, caracterizado principalmente por políticas de absoluto *laissez faire*. Sob o comando do presidente Gaspar Dutra (1946-1950), a nação se alinhava à liderança norte-americana, associando, num primeiro momento, modernização e democratização (COSTA, 2008). Esse redirecionamento previa o abandono do intervencionismo e da centralidade, até então assegurados pela Constituição de 1937, que passaram a ser substituídos pela nova ordem liberal garantida pela Constituição de 1946.

Nessa conjuntura política, as críticas ao centralismo e ao enfraquecimento da autonomia das instâncias subnacionais reavivaram a discussão a respeito do Municipalismo⁸, resultando na criação da Associação Brasileira de Municípios – ABM – em 15 de Março de 1946, primeira unidade institucional do movimento Municipalista no Brasil. De acordo com Melo (1993) “a questão da autonomia política dos municípios era fundamental por seu apelo simbólico. Reinventa-se, nesse movimento, a tradição para descobrir um suposto país real na esfera local” (MELO, 1993).

Segundo Melo (1993) a ABM tinha como propósitos centrais: o estudo da organização, do funcionamento e dos métodos de trabalho dos municípios brasileiros, visando sua melhoria; a promoção de intenso intercâmbio entre os vários municípios e a assistência técnica aos mesmos; a disseminação das técnicas de administração municipal, mediante realização de conferências, congressos e publicações.

Além dos debates que versavam a respeito da autonomia municipal, a escala regional começava a ser formatada como unidade administrativa através da criação

⁸ Melo (1993) destaca que apesar da vinculação do movimento Municipalista com movimentos sociais contrários à ditadura, sua emergência ocorreu no período pós-guerra como o resultado de um processo intelectual construído por elites burocráticas com forte vínculo com a tradição autoritária da República Velha.

da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF - e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA.

Mesmo assim, Hélio Modesto (1959) considerava que esses planos regionais não apresentavam as especificidades necessárias de um planejamento do ponto-de-vista global, não passando de esquemas para distribuição de verbas orçamentárias, “faltando-lhes a consistência, as características e a amplitude do verdadeiro planejamento” (MODESTO, 1959, p.7).

Ao fim do mandato Dutra, a postura governamental assumida por este governo passou a ser substituída pelos interesses das facções que apoiaram o regresso de Vargas ao poder. A redefinição do papel do Estado previa o abandono das diretrizes inspiradas pela doutrina liberal e adoção do modelo desenvolvimentista a partir do Estado centralizador. A condição de dependência ao mercado externo criado pelo governo Dutra, tornou-se assunto recorrente nas discussões acerca dos efeitos negativos que produzia o livre comércio dos países periféricos.

Conforme Haffner (2002) nos informa, as críticas aos Países subdesenvolvidos indicavam para um posicionamento por parte dos seus respectivos governos, em particular sobre o planejamento, que era visto como meio de se alcançar a industrialização de forma rápida e eficiente, e assim, diminuir a dependência das economias centrais.

Esse argumento, recorrente nos debates da Comissão para América Latina e Caribe – CEPAL⁹ - advertia também para o distanciamento entre as nações ricas e pobres, devido aos resultados do sistema de divisão internacional do trabalho que reforçava o acúmulo de riquezas nos Países centrais.

Nesse sentido, Furtado (2003) ressalta que, a partir dessas reflexões, surgiu da escola Cepalina a proposta de uma industrialização substituidora de importações¹⁰,

⁹ A CEPAL iniciou suas atividades em 1948, sob o comando das Nações Unidas. Foi criado com a principal finalidade de orientar os países latino-americanos na tarefa de promover um melhor desenvolvimento econômico (HAFFNER, 2002).

¹⁰ Esse modelo conduziria à diversificação da produção e seria capaz de autogerar a demanda, por meio da absorção de produtos produzidos pelo próprio setor industrial e demais atividades produtivas nacionais (FURTADO, 2006).

apoiada pela ação do Estado como a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano.

Assim é que o pensamento central desse período pós-guerra voltou-se, fundamentalmente, para adoção de um modelo desenvolvimentista, que buscava se articular ao fordismo através da diversificação produtiva e de maior integração comercial entre as regiões. Essa meta passava pela superação das dificuldades impostas pela precariedade dos sistemas de transportes, que foi sendo, paulatinamente, quebrada na medida em que se expandiam as redes de circulação pela ação do Estado.

Esse projeto foi estendido ao governo seguinte, porém apoiado em novos padrões de dependência, estabelecido pelo governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). Embora ainda verificasse a forte presença de elementos remanescentes da crise da República Velha, como o regionalismo acentuado e projetos oligárquicos conflitantes, Schmidt (1983) observa que a influência do nacionalismo mais flexível do segundo governo Vargas, direcionou a política econômica do governo JK para um crescimento econômico consistente “baseado na escolha de um projeto dentro do contexto multinacionalizado, antes de ser simplesmente o resultado do crescimento constante da intervenção estatal na economia” (SCHMIDT, 1983, p. 96).

A acumulação das ações planejadas dos governos anteriores, que inclui a montagem da siderurgia nacional e a criação da Petrobras, tornou inadiável uma programação do desenvolvimento industrial. Assim, as metas governamentais voltaram-se para a aceleração da industrialização, bem como aplicação de altos investimentos para construção de infraestrutura viária, em continuação do projeto “Marcha para Oeste”, apresentando princípios semelhantes às posturas do Estado Novo.

Todavia, Calvalcanti (2009) argumenta que diferentemente do projeto do governo Vargas focado na formação de um sistema capitalista nacional a partir do acúmulo interno de capital; JK voltou seu olhar para fora, buscando atrair capitais internacionais inseridos no modelo fordista, em particular os da indústria automobilística. Com efeito, Cidade et al. (2008) afirma que o setor industrial

dinamizado por investimentos crescentes, ultrapassou, nesse momento, a agricultura e tornou-se o novo motor da economia brasileira.

Esse resultado foi pretendido pelo Plano de Metas, elaborado para orientar o governo JK. Com total de trinta diretrizes, abrangia quatro setores importantes da economia: transporte, agricultura, energia e indústrias de base. Devido sua abrangência e sistematização de ações, é considerado pela literatura como a mais importante evidência da introdução do planejamento no Brasil (LAFER, 2001; SANTANA, 2009; ARAÚJO, 1993; PIQUET e RIBEIRO, 2009).

Entretanto, Mendes (1978) avalia o Plano de Metas através de outra perspectiva. Sua crítica recai nas limitações do plano, por apresentar interesses específicos voltados predominantemente à promoção da industrialização em uma área restrita ao polo dinâmico formado pelo eixo Rio de Janeiro - São Paulo, em continuidade à herança acumulada pelos governos anteriores. Além disso, Costa (1971) ressalta que dado o caráter indicativo do Plano, o governo estimulou setores e áreas que já tinham sido aflorados anteriormente, conforme ilustrado na Tabela 1¹¹.

¹¹ A Tabela 1 mostra que apesar dos investimentos para a região Centro-Oeste se aproximar em valor dos investimentos para as regiões Sul e Leste, a discrepância dos valores de estoque de capital disponível dessas regiões leva a entender os baixos investimentos na região Centro-Oeste acumulados até o Governo JK, quando é injetado um montante considerável de capital para a construção de Brasília.

TABELA 1 – Situação Econômica das Regiões Brasileiras (1959)

	Norte	Nordeste	Leste	Sul	Centro-Oeste
Renda territorial (milhões de Cr\$)	31000	134700	530600	756200	41856
Renda <i>per capita</i> Cr\$	15946	8766	23814	34322	17696
Coeficiente de Investimento	0	1,5	16,03	14,47	13,69
Estoque de capital – fixo disponível – (milhões de Cr\$)	42637	109809	1605200	2118900	63400

Fonte: Costa (1971): Conselho de Ministros, Programa de Governo – Bases, p. 9.

Com a concentração da produção dada pela lógica de mercado, em busca da eficiência e apoiada institucionalmente, o Estado tendia a uma ação contraditória: “de um lado organizava o mercado, gerando concentração, e, de outro lado, estabelecia políticas regionais compensatórias, tentando desconcentrar” (SILVA, 1999, p.47).

O caso do governo JK é sintomático, pois ao mesmo tempo em que se incentivava a indústria automobilística em São Paulo, montava-se uma política de desenvolvimento regional na região Nordeste através da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

A SUDENE foi instituída em 1959 em uma tentativa de exercer a ação planejada desta região e atenuar suas crescentes pressões demográficas, políticas e econômicas. Orientados pelo economista Celso Furtado, os planos desenvolvidos no âmbito dessa entidade previa o fortalecimento econômico da região Nordeste através da diversificação produtiva, de estímulos à industrialização calcada na utilização de recursos locais e o do fortalecimento da agricultura mercantil para o mercado interno.

Ocorre que, segundo Francisco de Oliveira (1981), elementos regionais relacionados ao latifúndio e à oligarquia agrária não permitiram que o projeto inicial da SUDENE alcançasse o desempenho das formulações traçadas, reduzindo-o basicamente a

tarefa de “correia transportadora” de repasse da hegemonia burguesa do Centro-Sul para o Nordeste mediante incentivos fiscais.

Essa mesma concepção foi considerada por Araújo (1993) ao destacar que o que se viu de fato, foi “um reajuste” das indústrias do Nordeste ao processo produtivo da região Sudeste devido a fatores como o fortalecimento do monopólio da cana; à ocupação da fronteira agrícola do oeste nordestino pelos capitalistas do Centro-Sul e a estrutura fundiária de grande propriedade, que viria a impedir a diversificação produtiva local.

A predominância da região Sudeste frente às demais regiões do País, passava a requerer uma crescente articulação comercial. A esse respeito, Santana (2009) observa:

Estabelecia uma nova conjuntura para o processo de acumulação em escala nacional no sentido de eliminar os obstáculos à articulação entre as regiões. Em outros termos, o Estado é chamado para assumir as funções de modernizador das redes de infraestruturas nacionais - transportes, energia, telecomunicações (SANTANA, 2009, p. 56).

É dentro desse contexto que se enquadra a construção de Brasília. O aprofundamento da relação entre Estado e economia ao longo do Governo JK, somado “ao o efeito cumulativo de todo o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil” (FARRET, 2010, p.27), tornou viável em meados da década de 1950, a construção do novo centro político nacional.

Pelo efeito pretendido através da sua construção, Brasília recebeu a denominação de “Meta-Síntese” por abranger as principais diretrizes do Plano de Metas, focadas no estímulo ao desenvolvimento do capitalismo através da ampliação das fronteiras territoriais.

Com estratégias bem definidas de expansão e consolidação do capitalismo no País, o Estado encontrava no planejamento territorial os mecanismos apropriados para expansão da fronteira de acumulação de capital via ocupação das terras nacionais, de modo que, segundo Ianni (1977), a política econômica teve como principal instrumento de ação o planejamento territorial.

Essas ações governamentais foram consideradas por Schmidt (1983) como um 'corretivo', através das quais criavam-se as condições necessárias para a supremacia capitalista. Corroborando com essa análise Farret (2010) defende a teoria de que a política territorial deve ser entendida como um conjunto de esforços dirigidos para a eliminação de obstáculos à total socialização do espaço – nacional, regional ou local.

A categoria espaço, compreendido, até aquele momento – meados do século XX, como algo a ser vencido no sistema de circulação de produtos – passava a estar associado ao processo de desenvolvimento e incorporado à teoria e prática do planejamento nacional.

Nesse ínterim, a instrumentalização do espaço pelo Estado brasileiro, enquanto prática política e ideológica é exercida nesse momento em função da expansão do capitalismo nacional e de uma nova base política para o novo Estado fortalecido.

Além disso, argumentos envolvendo a ocupação dos espaços vazios do território nacional e segurança nacional, enriqueciam a justificativa para a necessidade de construção de Brasília. Segundo Versentini (1986), é dentro deste percurso teórico sobre o uso do espaço enquanto mecanismo de consolidação do capitalismo que a questão de Brasília como cidade-capital ganha sentido.

O final do governo JK foi marcado pelos efeitos dos vultosos empréstimos contraídos para impulsionar a economia nacional. Apesar de sua marca histórica de grandes saltos econômicos, que levou o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB – a 6,9% ao ano, esse crescimento se deu sobre bases frágeis e suas contradições se fizeram sentir no início do anos 1960, quando foi registrado uma taxa de crescimento da ordem de 3,4% ao ano. É importante ressaltar que essa crise econômica coincidiu com o momento em que o País fazia sua mudança do ponto de vista demográfico de ocupação da população, de rural para urbana, que veio a ser ampliada com as medidas de intensificação da produção industrial voltadas para a atenuação dos efeitos gerados pela recessão econômica.

Nesse contexto, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento – COPLAN – em agosto de 1961 pelo governo Jânio Quadros, visando à reformulação da orientação

econômica vigente até então. Ocorre que suas ações não chegaram a representar avanços significativos, devido à crise política nacional que levaria à posse de João Goulart ainda em 1961.

O governo Goulart destacou-se pela criação do Ministério Extraordinário do Planejamento, ocupado pelo economista Celso Furtado, em 1962, que viria a ser coordenador-geral da elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). Sua contribuição estava nas tentativas de estabelecer soluções estruturais para o desenvolvimento do país, definindo como objetivos principais a redução da inflação, o crescimento do produto interno, a minimização dos custos sociais e a redução das desigualdades regionais.

Apesar de sua curta existência de apenas cinco meses após sua publicação, Macedo (2001) afirma que “O Plano Trienal não alcançou realmente seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte em que ele propôs a intensificar o esforço de planejamento do país” (MACEDO, 2001, p. 68).

Com o golpe de 1964 o Brasil entra no período da ditadura militar. Neste regime, a política econômica se beneficiou de uma condição ímpar da estrutura política marcada pela dominação absoluta do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo (IANNI, 1977). Assim, o governo se revestiu de poder no controle das variáveis concorrentes e encontrou mais espaço para sua atuação.

Esses sucessivos governos ditatoriais travaram um modelo de desenvolvimento econômico nacional semelhante em diretrizes, visando à construção de um parque industrial importante e com isso entrar para o restrito elenco das principais economias mundiais. O alcance desse objetivo era pretendido pela descentralização das atividades econômicas através da setorização do processo produtivo em diferentes localidades, ou seja, de **integração produtiva**.

Diferentemente da fase anterior – **articulação comercial** - nucleada pela indústria paulista em busca de mercado em outras regiões do País, a fase de integração produtiva propunha o deslocamento do eixo produtivo através da setorização regional da produção.

Apesar de alguns autores identificarem nessa proposta um mecanismo político de tentativa de controle do território nacional através da ocupação espacial, Araújo (1993) destaca que “esse modelo assinalava uma nova forma de funcionamento da economia do País, que passa a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais nacionais” (ARAÚJO, 1993, p.88).

Com isso, visava-se à redução das desigualdades inter-regionais, a integração nacional e ocupação produtiva do território, destacando-se as regiões Amazônica e Centro-Oeste, que devido suas particularidades naturais e demográficas, foram enquadradas nos planos nacionais como zonas de expansão da fronteira econômica, denominadas como “regiões-programa”.

Os Planos nacionais elaborados ao longo das décadas de 1960 e 1970 foram: Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976); Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970); Metas e Bases para Ação Governamental (1970-1972); e I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1985).

O PAEG, criado pelo Mal. Castello Branco, é notoriamente evidenciado pela literatura como um dos planos de maior relevância na história do planejamento nacional brasileiro, cujo reconhecimento vem das condições econômicas e financeiras na qual foi implementado. No contexto de sua elaboração, o País transitava por uma aguda instabilidade econômica agravada por conflitos de natureza sociopolítica.

O plano apresentava diretrizes voltadas para reformulação da política econômica a fim de eliminar fontes internas de estrangulamento: inflação, desequilíbrios sociais, desemprego, déficit do balanço de pagamentos. Além disso, Martone (2001) destaca que ao intervir diretamente nas áreas da educação, saúde, comércio exterior, habitação. O PAEG possibilitou a ação estatal de forma ainda mais decisiva na economia do País (MARTONE, 2001).

O governo, ao perceber a necessidade de continuidade da planificação da economia por um período de maior duração formulou o Plano Decenal para os anos de 1967-1976. Tratava-se de elaborar os meios para a máxima eficácia do Poder Executivo nas regulações e dinamização das relações de produção no País, que fosse capaz

de se estender através dos governos sem abalos de regimes. Neste contexto, veio à tona o início de um debate acerca do caráter neutro da qual a técnica de planejamento deveria se revestir.

Foi abandonado no início do Governo Costa e Silva devido ao desinteresse do então presidente em limitar a política econômica do seu governo às diretrizes formuladas por Castello Branco, o que afetaria, mais uma vez, uma possível organicidade e potencialidade das relações entre o Estado e Economia.

O Governo Costa e Silva foi conduzido pelas mesmas forças políticas do governo anterior e correspondeu, na prática, a uma continuidade das diretrizes desenvolvidas em 1964. Para este fim, foi formulado o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED –, partindo dos dois maiores problemas econômicos da época: a crescente participação do Estado na economia brasileira e a redução das oportunidades de substituição de importação.

De acordo com Alves e Sayad (1975) a atenuação desses fatores determinou o quadro de valores, dentre os quais se destacavam: o fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa de componentes dos preços; responsabilidade do Governo na consolidação da infraestrutura; expansão das oportunidades de emprego; fortalecimento e ampliação do mercado interno.

Nesse cenário, as cidades brasileiras envolvidas diretamente com a intensificação da industrialização cresceram em ordem progressiva, consolidando-se em complexas estruturas dado ao poder de atração exercido principalmente na população originária de regiões menos desenvolvidas, anunciando o novo perfil da sociedade brasileira: predominantemente urbana com tendências de metropolização.

Dessa forma, o Estado na tentativa de atenuar os efeitos negativos dessa configuração territorial, apresentou no Plano de Metas e Bases para Ação de Governo (1970-1972), implantado pelo presidente Médici, um capítulo dedicado ao Programa de Integração Nacional – PIN. Instituído pelo Decreto-lei nº 1.106 em 16 de Junho de 1970, apresentava como objetivos principais:

- Deslocar a fronteira econômica e agrícola para as margens do rio Amazonas, realizando o que a Belém-Brasília e outras rodovias de penetração vinham fazendo em pequena escala e em áreas menos férteis;
- Integrar a estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões;
- Criar as condições para a incorporação à economia de mercado, a respeito da capacidade de produção no sentido da aquisição de poder de compra monetário, de amplas faixas de população antes dissolvidas na economia de subsistência, condenada à estagnação tecnológica e à perpetuação de um drama social intolerável;
- Estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semi-árida do Nordeste;
- Reorientar as emigrações de mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola, evitando-se o seu deslocamento no sentido das áreas metropolitanas superpovoadas do Centro-Sul (BRASIL, 1970, p.31).

Essas diretrizes centrais revelam a preocupação do Governo Federal no rearranjo da população brasileira em virtude dos aspectos territoriais que apresentavam conformações de profundo desequilíbrio em sua estrutura interna. Desse modo, o Estado buscou expandir a fronteira econômica, bem como alcançar níveis mais satisfatórios de integração nacional. Essas metas seriam alcançadas, na visão do plano em questão, a partir de três grandes projetos:

- a) Construção de novas rodovias, como a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém;
- b) Plano de colonização associado às rodovias citadas;
- c) Plano de Irrigação do Nordeste; programas de colonização dos vales úmidos do Nordeste (BRASIL, 1970).

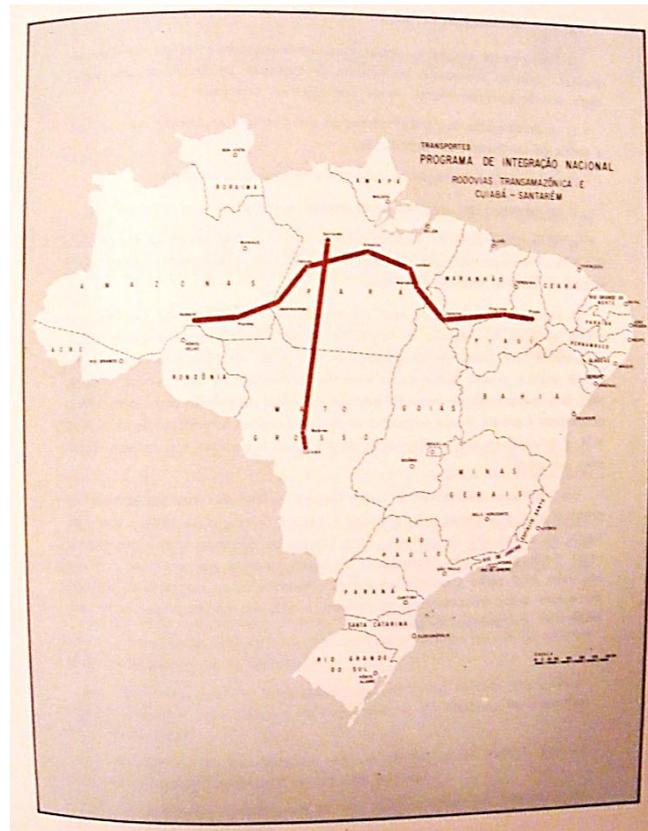


Figura 1: Programa de Integração Nacional (PIN)

Fonte: Planos e Metas para Ação de Governo: BRASIL, 1970, p. 33.

Esperava-se que a colonização dessas regiões fosse estruturada de acordo com o desenho da malha rodoviária, a exemplo do que havia ocorrendo ao longo da Belém-Brasília, que possibilitara a exploração de terras férteis ao longo da sua implantação (BRASIL, 1970, p.31). Ocorre que distintamente do proposto, o Estado não supriu essas localidades de equipamentos necessários à fixação dos colonos assentados.

Particularmente no caso do Centro-Oeste, esse aspecto apresenta relações diretas com o rápido crescimento urbano de Brasília, e será retomado no próximo capítulo quando aprofundaremos na análise acerca do respectivo planejamento regional e sua relação com a metropolização da capital federal.

Além do Plano Metas e Bases, o I PND¹² (1972-1974) direcionou as ações governamentais quanto as políticas de desenvolvimento regional. Sua implantação ocorreu em um período em que o País experimentava taxas altíssimas de

¹² Lei n.º 5.727, de 4 de novembro de 1971.

crescimento econômico, marcada por “derrame de capital externo e estratégias geopolíticas, unindo o território ao poder central através de um grande esforço de integração nacional” (CARGNIN, 2007, p.9).

Em um momento denominado “milagre econômico”, a meta principal do I PND era projetar o Brasil como futura potência mundial. Nesse sentido, suas diretrizes visavam à redução dos desequilíbrios regionais que envolviam estratégias setoriais com propostas de desconcentração industrial, introduzindo um conjunto de linhas mestras para o enquadramento da atividade de todos os setores.

No seu capítulo “Estratégia e Grande Espaço Econômico”, focou-se em diretrizes de integração entre áreas menos desenvolvidas e mais desenvolvidas, a fim de permitir a associação de fatores particulares de cada região, como no caso de abundância de mão-de-obra disponível e não-qualificada do Nordeste, e terra e outros recursos naturais na Amazônia e no Planalto-Central, o que implicaria em “reorientação dos fluxos migratórios, a fim de evitar que se dirijam para os núcleos urbanos do Centro-Sul” (BRASIL, 1971, p.7).

Essa proposta seria reforçada no II PND, que veio a público em 1974, seis meses após a posse do presidente Ernesto Geisel, com propostas que viriam não apenas consolidar as ações relacionadas à infraestrutura, como dar uma guinada de vulto no modelo anterior vigente durante o “milagre” de 1968-1973, com forte intervenção do Estado que se manifestou com a criação de diversas empresas estatais. Sua proposta central apresentava-se através de um novo rumo ao desenvolvimento brasileiro, ao priorizar a intensificação da capacidade energética e de insumos básicos e bens de capital.

A conjuntura econômica na qual o II PND foi elaborado apresentava indícios de uma desaceleração do crescimento nos setores de bens de consumo ao mesmo tempo em que se ampliavam os investimentos em infraestrutura como reflexo do intenso crescimento econômico do período anterior.

De acordo com Delgado (1989), o diferencial desse plano estava na estratégia adotada, a qual não se enquadrava em nenhuma variante convencional de resposta a crises externas, quais sejam: financiamento e ajustamento. Suas medidas não

passavam pela intenção de evitar dificuldades e sacrifícios, ou pela tentativa de reajustar a economia através do seu desaquecimento, mas de manter e de promover transformações estruturais na economia, que já se impunham mesmo antes da crise devido aos profundos desequilíbrios gerados na fase de crescimento 1967/73.

Nesse sentido, Delgado (1989) observava que “um ajustamento recessivo diante da crise comprometeria seriamente a sorte desses investimentos e mergulharia a economia brasileira numa profunda recessão sem alterar o tipo de inserção da economia no comércio internacional, mantendo ou agravando sua enorme vulnerabilidade externa” (DELGADO, 1989, p.6).

De forma complementar, Fonseca e Monteiro (2008) afirmam:

Parecia extemporâneo e fora de propósito acelerar a economia a partir de megaprojetos, sob a forte liderança estatal, justamente quando vários países ajustavam-se, através da recessão, à nova realidade advinda da quadruplicação do preço do petróleo. Ademais, a opção por acelerar o processo de substituição de importações, explicitada no plano, em boa medida lembrava as teses cepalinas, combatidas pelos principais economistas do regime militar (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 1).

Essas respostas à crise econômica refletia uma postura política de enfrentamento sem, no entanto, prejudicar o crescimento econômico, em particular ao que se refere ao papel do Estado assumido no redirecionamento dos investimentos, que passou a executar um vultuoso programa de investimentos na ampliação de infraestrutura, mais especificamente energia, transportes e comunicações. Segundo Delgado (1989), o programa de investimentos direcionados para o II PND previu uma participação dos setores de infraestrutura e de indústrias básicas de aproximadamente 40% do total do orçamento.

Ademais, Steinberger e Bruna (2001) destacam que, o governo ao pretender manter o ritmo de crescimento tal como vinha ocorrendo nos anos anteriores, tinha como pressuposto que todos os segmentos sociais e todas as regiões seriam beneficiados. Isso significava que

a organização territorial seguiu a estratégia de integração nacional do I PND, que visava à criação do mercado interno por meio da implantação de pólos regionais complementares ao eixo Rio-São Paulo, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul do país. Complementavam esse quadro, a construção de grandes eixos de ligação, como a Transamazônica, para incentivar as inter-relações

regionais e a regulamentação das primeiras regiões metropolitanas no país, necessárias para coordenar as ações das várias esferas de poder federal, estadual e municipal (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 45).

Assim, foram lançadas duas linhas principais de ação: uma direcionada para substituição de importações de bens intermediários e derivados de petróleo e ampliação das exportações de artigos industrializados; e outra focada em promover a urbanização e distribuição do emprego pelo território nacional (FERNANDES; NEGREIROS, 2004).

Nesse sentido, houve um estímulo maior nos redirecionamentos dos fluxos migratórios para o interior do país com intuito de diminuir a pressão nas metrópoles do Centro-Sul e adensar a rede de núcleos urbanos nas regiões menos desenvolvidas. As cidades de médio porte, sobretudo aquelas localizadas em regiões de fronteira, passaram a ser compreendidas como elementos necessários no alcance de uma rede urbana nacional mais equilibrada, o que ampliaria a demanda pela construção de novos mercados internos. Segundo Steinberger e Bruna (2001)

No desenho dessa política urbana o processo de urbanização foi considerado como determinado e não como determinante. O espaço urbano aparecia como palco de problemas e as ações da política urbana deveriam corrigir os efeitos nocivos do modelo de crescimento econômico adotado, com características centralizadoras, concentradoras e excludentes. Portanto, a política urbana tinha função compensatória e corretiva. Surgiu como uma política de atendimento a carências, isto é, antidéficit de serviços coletivos (STEINBERGER; BRUNA, 1991, p. 46).

Assim é que o II PND contribuiu para promover um verdadeiro rearranjo na estrutura espacial urbana e regional no País, com atenção para o salto quantitativo no número de cidades de pequeno e médio porte, como mostra a Tabela 2.

TABELA 2 – Evolução urbana no Brasil

	1940	1950	1960	1970	1980
Entre 100 mil e 200 mil habitantes	6	4	18	38	56
Entre 200 mil e 500 mil habitantes	4	5	6	15	32
Mais de 500 mil habitantes	2	3	4	8	13
Total com mais de 100 mil habitantes	12	12	28	61	101
Mais de 1 milhão de habitantes	2	2	2	5	9

Ocorre que, segundo Cano (1997), a migração de parcelas representativas dos grandes capitais, até então limitados ao Centro-Sul, para áreas menos desenvolvidas do Brasil, não produziu um desenvolvimento nos mesmos padrões verificados na área central.

Isso por que a formação do mercado nacional via integração mercantil ocorreu pela via “centro-periferia”, intensificando a expansão do capital na região Sudeste, particularmente em São Paulo, graças ao amparo complementar exercido pela estrutura industrial montada na periferia nacional.

Assim é que a região Sudeste continuou a liderar o processo de acumulação do capital no âmbito nacional. De acordo com Araújo (1999), “com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, na década de 1970, por 81% da atividade industrial do País, e São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção da indústria existente”.

Em 1979 quando registrado o auge da crise do petróleo, o desenvolvimentismo entra em uma fase de arrefecimento no Brasil, significando o esvaziamento das políticas governamentais na esfera territorial. Dessa forma, não houve qualquer implementação do III PND. De acordo com Lopes (1990) a preparação desse plano justificava-se apenas como o cumprimento de determinação legal, “sob a égide de um ministério cujo comandante não via qualquer utilidade prática no processo de planejamento, o III PND viu-se logo relegado ao esquecimento” (LOPES, 1990, p.96).

Nesse sentido, apesar desse redesenho na estrutura urbana do País, em que se registrou um aumento significativo das cidades pequenas e médias através do rearranjo produtivo brasileiro e, conseqüentemente, populacional, assim como uma diminuição relativa das disparidades regionais, as metrópoles brasileiras tiveram suas participações ampliadas na composição do PIB nacional e na evolução da população urbana brasileira. Pelo papel que representavam na economia nacional e pelos desarranjos sociais, econômicos e ambientais em suas estruturas urbanas internas, tornaram-se tema recorrente na política urbana brasileira.

1.2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM PELA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO NACIONAL

A exposição do processo de desenvolvimento econômico no Brasil, pelo viés da experiência do planejamento nacional, nos permite avançar para uma análise acerca de algumas interlocuções vinculadas ao processo de metropolização no País.

Nesse ínterim, nosso esforço se concentrará em procurar investigar a lógica de metropolização na história da urbanização brasileira e localizar a formação das primeiras metrópoles dentro de um contexto mais amplo que abrange a mudança do regime de acumulação no País e o papel do Estado e das políticas públicas de desenvolvimento na dinâmica territorial nacional, para a partir desse entendimento identificarmos as ações governamentais criadas em resposta à problemática urbana e regional emergidas em decorrência do padrão de produção brasileiro.

Dessa forma, não temos como objetivo transitar por aspectos que envolvem a estrutura metropolitana em suas variáveis físicas, econômicas, sociais ou culturais; mas analisar fatores motivadores e intrínsecos a esse modelo de organização social no país enquanto produto das deliberações governamentais.

O intuito dessa análise é buscar suporte necessário para avançarmos na discussão desse trabalho que trata do contexto histórico em que ocorreram a construção dos debates governamentais frente às problemáticas urbana e regional, e a institucionalização das instâncias de planejamento voltadas para tratar do processo de metropolização de Brasília no âmbito de desenvolvimento regional, dentro de uma lógica desenvolvimentista.

O processo de metropolização caracteriza-se particularmente pela conformação de uma estrutura urbana formada por uma série de municípios vinculados funcionalmente e economicamente, em que os limites de suas jurisdições muitas vezes não coincidem com formatos adotados a partir da configuração de outros fatores, como bacias hidrográficas e sistemas de transporte. Esse cenário apresenta-se, de modo geral, como palco de uma série de desafios, demandando novos arranjos políticos-institucionais a fim de viabilizar seu planejamento e gestão.

Trata-se de um conjunto de municípios condicionados a uma mesma dinâmica econômica e social, de modo que os interesses de uma determinada área

metropolitana vinculam-se diretamente a uma unidade mais ampla de planejamento, que no caso de Brasília, o processo de metropolização abrangeu uma vasta área na qual está inserida uma série de municípios dos estados de Goiás e de Minas Gerais.

Essas entidades concentradoras, as quais reúnem num único processo, relações econômico-sociais, são identificadas já há algumas décadas em território brasileiro, a exemplo do complexo metropolitano formado pelos municípios aglutinados no entorno da área metropolitana de São Paulo e demais unidades espaciais concentradoras em diferentes unidades da federação.

A respeito de sua complexidade, Moura (2004) destaca que:

[...] suas funções mais complexas e diversificadas, perfil ocupacional mais afeto a atividades de ponta e de gestão, e intensidade de fluxos entre os mais densos do País apontam para o papel central e de comando que as mesmas vêm assumindo em relação às suas regiões (MOURA, 2004, p.78).

Segundo os dados do censo realizado no ano de 2010 (IBGE, 2010), o Brasil apresenta atualmente 38 regiões metropolitanas e aglomerados urbanos acima de 800.000 habitantes, além de outras unidades de planejamento regional como as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs. De acordo com Pinto (2007), apesar de representar em conjunto um total de 8,3% de participação na totalidade dos municípios brasileiros, concentram aproximadamente 42% da população nacional e são responsáveis pela geração de mais da metade do PIB no ano de 2003.

Devido a sua representatividade no conjunto do desenvolvimento nacional, desde meados da década de 1950 até a década de 1960, alguns estudiosos trataram de explorar teorias que oferecessem subsídios para questões relacionadas a esse processo. Desse período até a atualidade, as abordagens teóricas têm direcionado esforços para compreensão de demais aspectos, como, por exemplo, a *análise marxista da urbanização*.

No caso do Brasil, o Estado foi ao longo de todo o período desenvolvimentista, o principal agente do ordenamento territorial tanto ao nível da ação do governo federal quanto do municipal. Como visto anteriormente, as grandes decisões estatais foram determinantes para estruturação da tessitura urbana atual, hierarquizada conforme

os arranjos econômicos 'necessários' para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a contextualização da metropolização no Brasil passa, necessariamente, pela análise do papel exercido pelo Estado em momentos específicos da história.

Com a concentração de poder e por traz de um discurso nacionalista, sustentado por propostas de descentralização espacial da produção e de integração nacional, as ações do Governo Federal, que incluíam a construção de rodovias e demais elementos infraestruturais, adentraram regiões ainda não ocupadas e/ou exploradas do território nacional, através do qual poderia se esperar uma configuração territorial, de certo modo, equilibrada.

Entretanto, devido à imbricação do Estado com a burguesia industrial, estas ações serviram para possibilitar a ampliação das fronteiras de reprodução do capital nucleado na "região" de São Paulo através da circulação nacional das mercadorias ali produzidas.

De acordo com Oliveira (1981) isso significava a quebra das barreiras de proteção dos mercados regionais, e a abertura para entrada de produtos paulistas em mercados que não tinham condições de competição, levando a desarranjos das suas respectivas estruturas econômicas, como foi o caso da região Nordeste.

De forma complementar, Guimarães Neto (1997) afirma que essa região passou a sofrer tanto a perda dos mercados que detinha fora da região quanto o espaço econômico no interior de sua própria economia, propiciando, assim, a consolidação da produção nacional a um número restrito de cidades.

A razão para tal desequilíbrio, segundo Araújo (2000), encontra-se no teor da 'natureza' do Estado brasileiro no período compreendido entre 1930-1980:

Essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. Um Estado conservador que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo (ARAÚJO, 2000, p. 01).

Como decorrência desse Estado embrionário e seletivo, as ações governamentais limitaram-se, fundamentalmente, ao fomento de setores econômicos modernos, excluindo ou limitando o meio rural e centenas de pequenas cidades do provimento

de serviços urbanos básicos, como água, esgoto, calçamento e mesmo eletrificação, além de educação e saúde.

Nesse sentido, a rede urbana no período desenvolvimentista foi caracterizada pela primazia da metrópole, por oferecer as condições territoriais necessárias à instalação da grande indústria, à organização do mercado consumidor e à concentração da classe trabalhadora. De acordo com Cidade et. al. (2008), essa configuração territorial caracterizada pela formação de complexos industriais e pela expansão metropolitana, propícias às economias de escala e de aglomeração, é típica do fordismo.

Além disso, Oliveira (1981) destaca demais fatores igualmente relevantes no entendimento da urbanização/metropolização do Brasil:

A explicação para essa acelerada urbanização está em primeiro lugar, na industrialização, em segundo lugar na des-ruralização da produção com a expulsão dos trabalhadores do interior dos estabelecimentos produtivos [...], na fortíssima concentração de renda que provocou uma verdadeira corrida para as cidades com o trabalho "informal" como processo perverso de aproveitamento da força-de-trabalho disponível, e na adoção de um padrão de transportes baseado na rodovia. Finalmente, na concentração de serviços nas grandes cidades, sobretudo os de educação e saúde (OLIVEIRA, 2004, p. 27).

Como se pode ver, a mudança da base econômica nacional desencadeou uma série de efeitos sistêmicos resultando na aceleração da urbanização com poucos paralelos na história mundial; apenas o Japão e a ex-União Soviética experimentaram tão radical mudança de localização da população (OLIVEIRA, 2004).

Guardadas as devidas proporções e especificidades, o processo de urbanização tem sido apresentado mundialmente como inerente à modernização. Entretanto, nos Países da América Latina esse processo se revela através de um forte fator de complexidade: o subdesenvolvimento.

Refletindo sobre a posição de alguns autores acerca desta problemática, como Santos (1965), Furtado (2003), Cano (2007), deduzimos que a importância em se destacar esse aspecto está no fato de que, o espaço sendo um elemento contido de uma dimensão ideológica, política e financeira, torna-se um pressuposto da lógica

do subdesenvolvimento. Particularmente no Brasil, onde as estruturas fundiárias oligárquicas estão nas esferas mais altas de decisão, torna-se parte inerente da lógica de organização espacial expresso através de grandes diferenciações no padrão de urbanização que se dá em função do modo de acumulação do capital local.

Ou seja, enquanto nos países desenvolvidos o processo de urbanização em sua forma mais expressiva ocorreu concomitante ao da industrialização, servindo de suporte de distribuição da riqueza através das possibilidades criadas por um crescimento equilibrado; no Brasil, Oliveira (1981) observa que a presença de variáveis como o regime escravocrata pautado na ação de uma elite agrária latifundiária, condicionou a emergência do modo de produção a um relativo atraso, implicando em uma organização espacial induzida e determinada pelos interesses e conveniências estatais, bem como pelas limitações de recursos governamentais, ou seja, uma organização espacial apoiada em um crescimento econômico concentrado e desequilibrado.

A tentativa de equiparação da economia brasileira em relação às sociedades “avançadas” posicionou o Estado a se comprometer, fundamentalmente, com o crescimento econômico em detrimento de demais fatores. Na esperança de que o Brasil viesse a se integrar aos mercados emergentes que estavam aos poucos sendo incorporados ao sistema fordista de produção e consumo de massa, o desenvolvimento nacional foi induzido à custa de dispendiosos desequilíbrios em sua estrutura interna. Dessa forma, o processo de desenvolvimento brasileiro foi paulatinamente acrescido por contrastes entre a riqueza e a pobreza, produzidos e reproduzidos ao longo de sua história (CIDADE, 2008).

Em função das grandes restrições de recursos para investimentos públicos, essas diferenciações ocorreram em todas as ordens estruturais, sendo especialmente expressas por uma intensa concentração de investimentos em um número reduzido de centros urbanos ou metropolitanos, onde já se encontravam os elementos necessários para uma transição econômica a menor custo.

Teoricamente, essa assimetria no processo de crescimento econômico é identificada pelas abordagens de caráter dualista, como não-articuladas ou não-integradas,

dominadas e exploradas pelas áreas centrais ou metropolitanas. Dentro deste enfoque, enquadram-se críticas a respeito do modelo de urbanização baseado na cidade-primata, em que a concentração excessiva de populações e recursos, tende a dificultar o processo de desenvolvimento.

Esse é um aspecto analisado por Santos (1965), que observa a preocupação dos Países de renda elevada em aplainar as diferenças regionais, tendo por base de que “o efeito multiplicador do subdesenvolvimento nota-se bem mais fortemente no corpo da Nação quando há grandes distâncias sociais e econômicas entre as diversas áreas” (SANTOS, p.138).

Por outro lado, conforme afirma Rattner (1974), demais autores procuram explicar a importância da origem e do contínuo aumento das disparidades regionais como um primeiro passo necessário no caminho do desenvolvimento. Nesse sentido, consideram os efeitos de polarização e concentração urbana como condição indispensável ao crescimento econômico, por possibilitar economias de escala e despesas reduzidas em sociedades com recursos de capital escassos.

A respeito dessa presunção, que advoga a necessidade de concentração, Rattner (1974) chama atenção para os dissensos entre a crença de que essa desigualdade tenderia a ser atenuada por um equilíbrio natural, através de fluxos compensadores de recursos das regiões mais ricas para as mais pobres; e a dinâmica natural do processo de crescimento capitalista, em que se observa uma evidência clara do contínuo crescimento entre diferenças de renda e bem-estar.

Porém, independentemente de controvérsias teóricas, Schmidt (1983) adverte que as políticas governamentais brasileiras parecem ter adotado

um modelo de modernização que apresenta um aproveitamento positivo dos desequilíbrios territoriais existentes. O resultado aparente destas políticas é a contínua concentração de investimentos e incentivos para o crescimento de setores urbanos, com a decorrente manutenção de substanciais desigualdades regionais (SCHMIDT, 1983, p. 49).

Essa tendência passou a ser mais francamente perceptível a partir da década de 1950, quando houve um estímulo maior à produção nos moldes da substituição de importações. Com a concentração de produção e consumo, assim como de

população, em torno de alguns pontos específicos do território nacional, foram definidos os formatos das primeiras áreas metropolitanas.

Com base nos dados do censo realizado pelo IBGE, Schmidt (1983) observa que em 1950 a população urbana metropolitana representava 39,3% da urbana total, passando para 43,1% em 1970. Isso indica que além de uma urbanização global do País, houve um processo de rápida metropolização da população.

Esse intenso crescimento demográfico em pontos específicos do território brasileiro foi inicialmente registrado, sobretudo na região Centro-Sul, onde eram geradas as decisões financeiras, mercadológicas e tecnológicas que conformavam a econômica nacional. Um olhar mais próximo sobre essa região revela a dominação das cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, em função de sua influência nacional e supranacional.

A esse respeito, Santos (1996) destaca que desde o decênio 1940-1950 o incremento demográfico da Região Metropolitana de São Paulo tornou-se mais significativo que o correspondente à RM do Rio de Janeiro, ultrapassando-a a partir do decênio de 1960-1970, quando a RM de São Paulo passou a absorver aproximadamente 40% do incremento total das RMs.

Em parte, esse fenômeno se explica pela perda da força atrativa do Rio de Janeiro dada pela transferência da capital federal para Brasília e pela consolidação produtiva do estado de São Paulo que continuou a absorver maior parcela do capital físico do País em equipamentos, instalações e edificações.

TABELA 3 – População nas datas de recenseamento 1940-1950-1960-1970

	1940	1950	1960	1970
Rio de Janeiro	1.764.141	2.377.451	3.281.908	4.251.918
São Paulo	1.326.261	2.198.096	3.781.446	5.924.615

Fonte: SANTOS, 1996

Conforme pode ser visto na Tabela 3, o incremento populacional de São Paulo passou a ser mais significativo principalmente na década de 1960. Tratava-se de uma resposta ao modelo de desenvolvimento econômico adotado após 1964, que continha, implicitamente, uma opção de concentração urbana.

Essa orientação foi apropriada pelo PAEG (1964-1966):

A maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade do investimento (BRASIL, 1964, p. 225).

Com efeito, a postura governamental assumida em 1964 induziu um arranjo populacional nacional desequilibrado, sendo mais tarde atenuado por novas propostas de descentralização produtiva. Nesse sentido, em paralelo ao apoderamento paulista, os planos de governo que passaram a direcionar investimentos para outras regiões do País, através de políticas de compensação, permitiram um redesenho da divisão social do trabalho regional e nacional, resultando em reorientações dos fluxos migratórios para demais localidades do território nacional.

Isso permitiu, segundo Souza (1999), uma reconfiguração da rede urbana brasileira, em que houve o crescimento da importância das cidades de 500 mil a 2 milhões de habitantes, caracterizando o processo de metropolização não mais restrito ao Centro-Sul, mas da urbanização brasileira como um todo, como apresentado no Figura 2, que identifica as Regiões Metropolitanas brasileiras.

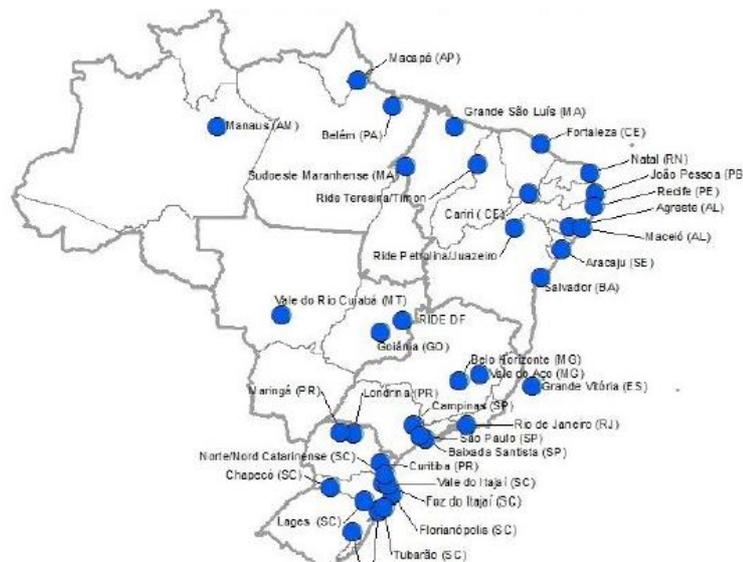


Figura 2: Localização das Regiões Metropolitanas no território brasileiro
Fonte: www.observatoriodasmetrolopes.net

Esse processo de interiorização do processo de metropolização no território brasileiro foi acompanhado de elevado dinamismo e expressivo crescimento populacional em aglomerações do interior de várias regiões do país, passando a

absorver parte do crescimento antes direcionado para a principal cidade de cada estado.

O aumento dos fluxos migratórios para as áreas metropolitanas somado à incapacidade de absorção do contingente populacional pelos setores formais da economia e ao desalinhamento e incompatibilidade dos conteúdos da política urbana brasileira¹³ (política habitacional, uso da terra urbana, transportes, etc.), gerou uma heterogeneidade característica das metrópoles brasileiras, presente na dicotomia entre centro e periferia.

Essa análise é feita por Villaça (1998). O autor identifica que nos países periféricos, a configuração intraurbana das metrópoles formadas na etapa da industrialização fordista (ao longo de parte do século XX) é caracterizada por uma organização assentada a partir do modelo socioespacial centro/periferia. Estes espaços concentram capitais, investimentos, crescimentos, modernização, acesso a serviços e infraestrutura de forma contínua e qualificada, e, ao mesmo tempo, pobreza e precariedade e profundos desarranjos ambientais.

Esse cenário motivou, no final da década de 1950, uma série de debates governamentais em torno da necessidade de estudos específicos destinados a essas complexas formações urbanas. Diversos órgãos locais, entidades universitárias e governamentais passaram a tratar dessa questão, tendo sido elaboradas pesquisas científicas, bem como estudos da rede urbana brasileira, objetivando a definição de sua hierarquia conforme as relações das metrópoles com a dinâmica regional (IBGE, 1974).

Com a elaboração do I PND, foi reforçada a ideia de que a importância econômica das áreas urbanas transcendia os interesses municipais e que o governo federal deveria assumir parte das suas responsabilidades da gestão urbana (GOUVÊA, 2005, p.90).

¹³ Ver: Cintra e Haddad (1978).

Nesse sentido, foram instituídos em 1970, pelo governo federal, os primeiros arranjos institucionais de Regiões Metropolitanas foram instituídos pelo governo federal na década de 1970, através da Lei Complementar Federal 14. Foram criadas neste período nove RM nas quais geopoliticamente estavam inseridas capitais do País envolvidas no processo de industrialização, representantes do progresso nacional – RMs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Sob a rigidez do regime ditatorial, estas RMs foram condicionadas a um modelo de planejamento e gestão a partir de um modelo tecnocrático, centralizador e padronizado, relegando a participação dos municípios integrantes da região metropolitana a segundo plano (ROLNIK; SOMEKH, 2002). É relevante destacar que além da homogeneidade no tratamento da problemática urbana,

A estruturação de fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano (sobretudo saneamento/habitação e transportes), canalizavam os recursos diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos. Assim, mesmo durante o período da ditadura militar, as Cohabs ou estatais de saneamento definiram muito mais os eixos de expansão metropolitana do que os planos metropolitanos produzidos no período (ROLNIK; SOMEKH, 2002, p. 110).

Esse cenário enquadra-se nas observações feitas por Cintra e Haddad (1978). Os autores fazem críticas à máquina governamental brasileira que se apresentava setorializada e orientada por princípios “privatístico-empresarial”, assemelhando-se a um conglomerado de empresas dotadas de grande autonomia.

O resultado desta fragmentação era verificado na dificuldade de um esforço contínuo direcionado a objetivos convergentes, que no caso da política urbana, tendeu a se agravar devido aos inúmeros conflitos entre interesses de grupos e classes sociais e à diversidade de conteúdos heterogêneos da qual é constituída (CINTRA; HADDAD 1978).

Ademais, o centralismo crescente na administração pública no período ditatorial, posicionou a política urbana na periferia da organização político-administrativa, reduzindo seu grau de liberdade, limitando-a e subordinando-a às prioridades dos objetivos macroeconômicos ou nacionais.

O efeito desse modo de governança foi particularmente sentido nas áreas metropolitanas, que já ocupavam, desde meados do século XX, o centro das discussões acerca da política urbana nacional, devido sua importância no desenvolvimento econômico do País.

Como exemplo notório do exposto, Brasília se interpretada segundo os objetivos da qual foi concebida, está posicionada no entroncamento de diferentes escalas e dimensões administrativas, objetivando fins distintos para a nova capital: agente de integração nacional, polo dinamizador da economia regional, cidade administrativa monofuncional resguardada contra pressões externas.

Nesse sentido, as discussões acerca do processo de metropolização da Capital Federal podem ser ampliadas ao direcionar o foco para as relações entre as ações planejadas nas diferentes esferas de governo emergidas no contexto desenvolvimentista.

Além disso, é lícito observar que o processo de metropolização não é necessariamente um fenômeno relacionado apenas ao processo de industrialização. Fatores associados à incipiente penetração de relações capitalistas no campo; à ausência de políticas públicas, de incentivos governamentais e investimentos em áreas deprimidas ou pouco desenvolvidas, de onde é originado grande parte do contingente populacional, estão entre as variáveis de maior contribuição para a metropolização de uma determinada economia.

Isso quer dizer que, tão importante quanto investigar a respeito dos fatores atrativos dos grandes centros urbanos, é o entendimento dos aspectos motivadores de liberação populacional em regiões com baixo poder de fixação.

A análise do processo de metropolização de Brasília passa por esse entendimento, pois mesmo tratando-se de uma cidade monofuncional de caráter administrativo onde não há uma base produtiva significativa, sua dinâmica urbana se destacou como uma das mais expressivas entre as demais metrópoles brasileiras, configurando-se como uma grande problemática no cenário urbano brasileiro.

1.3 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE BRASÍLIA-DF

Devido às peculiaridades políticas, econômicas e espaciais, a capital do País vem se constituindo como objeto de investigação analisada através de diferentes recortes espaciais, quais sejam: 1. O espaço compreendido pelo Plano Piloto; 2. A área delimitada pelos limites do Distrito Federal; e 3. A região geoeconômica de Brasília que compreende o DF mais os municípios (dos estados de Goiás e Minas Gerais) diretamente e indiretamente envolvidos com o seu processo de crescimento urbano.

Em função dessa dificuldade de estabelecer um limite para o que de fato se entende por Brasília, e ultrapassarmos as discussões acerca de quando esta passou a se constituir como uma metrópole, adotaremos a expressão genérica de Aglomerado Urbano de Brasília¹⁴ para nos referir ao recorte espacial delimitado pela região compreendida pelo Distrito Federal e municípios do entorno. Pois, tendo em vista o grau de interdependência entre o núcleo e sua periferia, não faz sentido restringir a abordagem de forma isolada, focada apenas no Plano Piloto ou até mesmo no quadrilátero do DF.

É relevante destacar também que não pretendemos transitar pela discussão dos aspectos contemporâneos de Brasília enquanto metrópole, mas tratar de questões relacionadas à produção do seu espaço urbano metropolitano, enquanto produto de deliberações governamentais. Assim, adotaremos uma postura analítica que percebe a imperativa necessidade de contextualizar a metropolização de Brasília no processo histórico de urbanização do País, pois “o contextual não pode ser varrido para debaixo do tapete por grandiosas teorias sociais, pois ele permanece onde vivemos. É a margem que constitui o centro” (THRIFT, 1996, p.242, apud, STEINBERGER, 1999).

Esse entendimento é compartilhado por Manuel Castells (2006), em sua obra “A Questão Urbana”. O autor ressalta que a organização urbana de uma determinada entidade espacial é a expressão material de um conjunto de relações historicamente construídas e que determinam fenômenos, como a concentração populacional, a centralização de atividades num mesmo espaço, acompanhada de descentralização.

¹⁴ O conceito de “aglomerado urbano” é aqui utilizado a partir da conceituação oferecida por Steinberger (1999): “uma categoria espacial composta por duas ou mais cidades que possuem relações de interdependência” (STEINBERGER, 1999, p. 26).

A cidade surge, se desenvolve e assume funções de acordo com o processo social que lhe está subjacente.

Desse modo, posicionar a metropolização da Capital Federal em um percurso histórico permeado por profundas mudanças socioeconômicas e territoriais do País requer, de início, a observância de que embora a urbanização seja um fenômeno precedente à industrialização, foi a partir da fase de desenvolvimento industrial que esses fenômenos se interligam.

Esse alinhamento representa uma série de transformações de ordem global da sociedade em seus aspectos econômicos, sociais, demográficos e culturais, resultando em uma simbiose com as novas demandas estruturais impostas pelo capitalismo ascendente, da qual fazem parte a integração econômica, o estreitamento das relações intersetoriais entre regiões, o desenvolvimento do mercado interno e o provimento de meios modernos de comunicação (LOPES, 1978).

As cidades, caracterizadas, fundamentalmente, como centros administrativos e comerciais no período colonial (OLIVEIRA, 1982), passavam a desempenhar o papel de *lócus* de produção em função da concentração das atividades econômicas no meio urbano, gerando economias de aglomeração e externalidades, bem como a reprodução da força de trabalho assalariada, sinônimo de concentração populacional.

Esses fatores resultaram, segundo Milton Santos (1982), nas necessárias condições para expansão do sistema capitalista industrial, seja pelo caráter quantitativo do mercado consumidor doméstico, seja pela ampliação das necessidades imposta pela urbanização capitalista. Nesse sentido, mesmo não vindo a se configurar como um polo industrial, a cidade assume a função de vitalizador do sistema capitalista de produção.

Isso quer dizer que, mesmo que as plantas industriais não tenham sido distribuídas de forma equilibrada pelo território nacional, em função dos fatores relacionados à escassez de recursos governamentais; à inserção tardia da industrialização brasileira no capitalismo internacional e à vinculação do Estado com a burguesia

industrial, como citados anteriormente, não se pode desconsiderar os efeitos dos núcleos urbanos não industriais, sobretudo aqueles criados por determinação governamental, sob o pretexto de “indução industrial” (SANTOS, 1982).

Ou seja, o processo de industrialização não pode ser resumido apenas às instalações industriais, mas a toda conjuntura necessária à expansão de sua base, que envolve a ampliação da malha viária, a ampliação dos meios de comunicação, a intensificação da economia agrícola, liberação de mão de obra do campo e sua concentração nas cidades (SANTOS, 1982, p.41). Nesse sentido, embora a industrialização brasileira tenha ocorrido por meio de forte centralidade espacial, como visto anteriormente, os efeitos desse modo de produção passam a se estender por uma ampla área do território nacional mediante o processo de urbanização.

A esse respeito, Singer (1977) observa que a urbanização brasileira é um fenômeno que pode ser compreendido como um aspecto necessário ao desenvolvimento das forças produtivas, “como simplesmente, reflexo da incapacidade do sistema de responder positivamente ao desafio representado pelo crescimento populacional” (SINGER, 1977, p. 72).

Acrescentemos a esse último aspecto, a insuficiente atenção dada pelo Estado às áreas rurais, resultando na proletarianização do homem do campo de baixo poder aquisitivo, que acabaram por migrar para as cidades de maior expressão econômica. Esses são fatores relacionados intrinsecamente às limitações impostas pelo subdesenvolvimento, expresso tanto no contexto nacional, como regional e local.

A construção de Brasília enquadra-se nesse contexto de plena transformação do País, particularmente no auge da urbanização brasileira verificada até o período em questão, quando a população urbana superou em números a população rural.

Ocorre que o deslocamento da Capital Federal para o centro do território nacional, objetivando a interiorização do capitalismo e ampliação do mercado interno, a partir da qual se irradiaria o desenvolvimento para áreas em processo de estagnação, teve efeito reverso. As rodovias construídas para dinamizar o centro do território nacional e possibilitar o escoamento da produção paulista pelo País, apresentaram-se como

importante elemento para a rápida e intensa expansão urbana de Brasília, ao possibilitar o trânsito de fluxos migratórios provenientes de várias regiões do País.

Assim, apesar das medidas elaboradas na tentativa de contornar os efeitos já conhecidos da urbanização brasileira, Brasília, como capital de um País subdesenvolvido, logo sentiu os seus efeitos já nos primeiros anos que sucederam sua construção.

Um dos autores que melhor captou essa interação na qual Brasília esta(va) inserida foi Milton Santos. O autor identifica o trinômio na base de sua concepção composto pelos seguintes aspectos: sua construção, por “vontade criadora”; a “dualidade” socioespacial e o “subdesenvolvimento” que envolvem a capital. O autor assenta sua análise através dessa perspectiva e afirma:

O subdesenvolvimento comparece como um elemento de oposição, diante daquela “vontade criadora”, modificando os resultados esperados. Reduz as possibilidades de uma rápida construção da cidade; refletindo-se sobre as atividades principais, explica as demais funções, o quadro, a fisionomia atual, a estrutura e os problemas; e é o responsável pela “dualidade” de Brasília, que tanto a aproxima das demais capitais latino-americanas. Vontade criadora e subdesenvolvimento do País são, pois, os termos que se afrontam na realização efetiva de Brasília. É da sua confrontação que a cidade retira os elementos de sua definição atual (SANTOS, 1965, p.54-55).

De forma complementar, Steinberger (1999) ratifica essa observação ao afirmar que “boa parte das questões identificadas como específicas de Brasília, de fato, está enraizada fora do seu território” (STEINBERGER, 1999, p.24), pelo fato de existir toda uma conjuntura histórica que determina os processos locais de dinâmica territorial da capital federal. Além destes, Ferreira (1985) acrescenta:

Pode-se considerar que não obstante sua especificidade, Brasília guarda em sua organização interna a particularização dos processos sociais que estão na base da própria urbanização do País, aos quais ela vem realimentar (FERREIRA, 1985, p. 70).

Ou seja, destarte as peculiaridades da Capital Federal, sua estrutura socioeconômica e espacial responde aos mesmos estímulos políticos e econômicos observados nas demais aglomerações urbanas nacionais. Entretanto, o que a diferencia das outras cidades é a velocidade como ocorreu sua urbanização. Tão

logo Brasília foi inaugurada, uma série de perturbações socioeconômicas¹⁵ já emergia sobre seu território, levando a uma precoce caracterização metropolitana ainda na década de 1970, distintamente do proposto em seu projeto original que previa um número limite de 500.000 habitantes para o ano 2000.

Tratava-se de uma desvirtualização, de um desvio, do que havia sido perspectivado para a capital do País, o qual é identificado pela literatura como uma problemática de planejamento, seja pelo viés ideológico de Villaça (1999), que não trata especificamente o caso de Brasília, mas do planejamento urbano brasileiro; seja pela desarticulação entre a política territorial local no contexto de um planejamento regional tardio, como identificado por Steinberger (2006).

Fortalecendo esse ponto de vista, Steinberger (2006) acrescenta que Brasília é uma cidade que apresenta falhas específicas e identifica nos efeitos contraditórios entre os dois principais papéis atribuídos a ela - ser ao mesmo tempo a capital da nação e o polo de dinamização de uma construção regional espontânea – um dos motivos para transformação da capital em um aglomerado urbano (STEINBERGER, 2006).

Essa contradição vai se estender ao longo de todo o período em que o planejamento regional da Capital Federal foi pensado, sobretudo, na década de 1970, quando são expostos os principais objetivos de planejamento que estava sendo desenhado para a Região Geoeconômica de Brasília através do PERGEB, quais sejam:

- Preservar o caráter político-administrativo e cultural da capital do País;
- Abrir oportunidades alternativas de absorção, na região geoeconômica de Brasília, dos migrantes que vêm demandando a capital da República;
- Fortalecer os subcentros polarizadores da região geoeconômica de Brasília;
- Valorizar economicamente a região, com vistas à integração de sua economia ao processo de desenvolvimento do País.

Essas preocupações se fortaleciam na medida em que o território do DF se configurava pela lógica da metropolização. Na década de 1960, sua população apresentou um salto quantitativo substancial, passando de 140,1 mil no início da década de 1960, para 537,5 mil habitantes em 1970, ou seja, uma taxa média de

¹⁵ Alto índice de segregação socioespacial, ocupações irregulares do solo urbano, espraiamento urbano, *déficit* habitacional, disfunções ambientais etc.

crescimento da ordem de 14,9% ao ano, quase quatro vezes maior que a taxa média urbana brasileira de 3,5% ao ano nesse mesmo período.

Segundo Caiado (2004), esse crescimento estava fortemente associado a um intenso processo migratório, com um saldo médio anual de 30 mil pessoas/ano, provenientes principalmente do Rio de Janeiro (antiga capital federal), dos estados de Goiás e Minas Gerais e da região Nordeste.

Nesse período inicial de implantação e consolidação urbana da capital federal, o Estado foi o principal agente no seu processo de urbanização. Por ser detentor de grande parte das terras inseridas dentro dos limites do Distrito Federal, serviu-se da condição de grande promotor da ocupação do solo, atuando como planejador, construtor e financiador dessa ocupação, conferindo-lhe uma especificidade no que se refere aos aspectos da gestão do solo urbano. Esse fator gerou expectativas de planejamento urbano e regional baseado na atuação estatal como promotor de sua expansão, capaz de determinar o ritmo, a direção e a qualidade do crescimento urbano (CAIADO, 2004).

Em função do monopólio do poder público na oferta de lotes, o processo de urbanização revestiu-se de um caráter conflituoso, pois ao mesmo tempo em que se avançava nas construções dos equipamentos do Plano Piloto, formatava-se a periferia imediata, composta pelas cidades-satélites, que por sua vez eram implantadas através da oferta de lotes pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP –localizadas dentro dos limites do DF, objetivando a absorção do contingente populacional que não se enquadravam na lógica do mercado imobiliário do Plano Piloto. Nesse contexto, foram criadas as Regiões Administrativas de Taguatinga (1958), Sobradinho e Gama (1960), Guará (1966) e Ceilândia (1970), como mostrado no mapa abaixo.

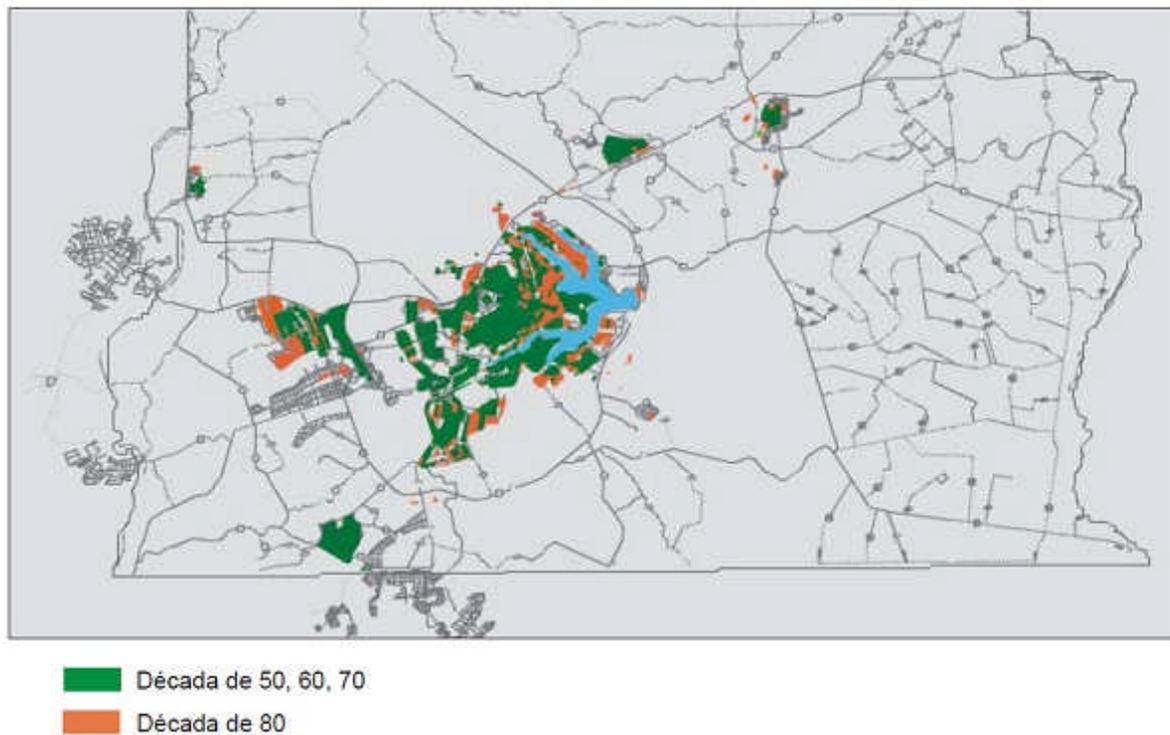


Figura 3: Ocupação Territorial do DF – Décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980.
 Fonte: CAMPOS (2003).

Podemos afirmar que tal modelo de produção espacial, caracterizada pelo poli-nucleamento e consequente segregação socioespacial que passa a ser predominante em todo processo de ocupação da Aglomeração Urbana de Brasília, é resultado de uma concepção urbanística orientada pelos critérios oriundos da influência modernista que foi afirmada pela construção do Plano Piloto de acordo com o projeto de Lúcio Costa.

Entretanto, devido aos constantes fluxos migratórios que progressivamente incrementavam as taxas de crescimento populacional, assentados por meio de um modelo de ocupação bastante rarefeito, “romperam-se as pretensões utópicas de crescimento da cidade de dentro para fora” (DA GUIA, 2006, p. 41).

Se a década de 1960 foi marcada pelo intenso dinamismo migratório, a partir do início da década de 1970 ocorre a consolidação de Brasília como capital federal e um considerável arrefecimento de suas taxas de crescimento populacional. Esse cenário contrapunha-se às elevadas taxas de crescimento demográfico dos municípios de Luziânia (11,17%), Santo Antônio do Descoberto (9,7%) e Planaltina (6,07%), todos pertencentes ao estado de Goiás, consolidando-as como os

principais espaços de concentração de emigração do DF e receptáculo das demandas por moradia não atendida em Brasília.

Segundo Campos (1997), esse fenômeno foi paulatinamente realimentado pelo Estado, principalmente a partir da iniciativa institucional de criação da TERRACAP em 1972, que passou a ser responsável pelo gerenciamento do mercado de terras em Brasília. Nesse período, verificou-se o aprofundamento do padrão periférico da urbanização, principalmente em função da expansão da área loteada no Entorno Goiano, que passou a ofertar um número de lotes incompatível com a população local. No caso de Luziânia, chegava a uma relação de 13 lotes por habitante, e de Planaltina de Goiás, uma média de 3 lotes por habitante, como mostra a Tabela 4.

TABELA 4 – Loteamentos, Lotes e População Total –
Luziânia e Planaltina de Goiás

Municípios	Nº de Loteamentos	Nº de Lotes	População Total
Luziânia	300	250.000	32.807
Planaltina de Goiás	11	25.238	8.972

Fonte: PEOT, Governo do DF, 1977.

Além do exposto, no início da década de 1980 foram oferecidos 725.822 terrenos em loteamentos limítrofes ao perímetro do DF. Isso significa que nesse período, a urbanização de Brasília ultrapassou os limites territoriais do DF e alcançou, definitivamente, os municípios goianos.

Com base nesses dados, podemos supor que o padrão de intervenção estatal na conformação espacial da região geoeconômica de Brasília já dava indícios de um planejamento regional fundamentado na segregação socioespacial de sua população, a exemplo do que vinha ocorrendo dentro dos limites do DF.

Mesmo que tenham sido apresentados diretrizes voltadas para dinamização dos núcleos urbanos do seu entorno imediato e da sua área de influência, com objetivo de oferecer os meios para o exercício da sua função de polo regional, o que se viu na prática foi a apropriação de um modelo de planejamento exclusivista e o aprofundamento das mazelas já verificadas nas demais metrópoles brasileiras.

No período 1970-1980 a população do DF cresceu de 537,5 mil para 1.176,8 mil habitantes, o que corresponde a uma taxa média anual de 8,15%; enquanto que a população dos municípios limítrofes passava de 50,2 mil para 120, 8 mil habitantes, com uma taxa média de crescimento de 9,03% ao ano, conforme especificado na Tabela 5.

TABELA 5 – Crescimento Demográfico Anual (%) –
Distrito Federal e Entorno Goiano - 1960, 1970

	1960-1970	1970-1980
Distrito Federal	14,7	8,15
Entorno Goiano	29,5	9,03
Total	22,1	8,59

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1960, 1970 e 1980

Ocorre que essa vinculação estava associada muito mais fortemente aos processos internos do crescimento da Capital que a fatores externos. Ou seja, tratava-se de um crescimento endógeno, em que as cidades do Entorno Goiano eram tidas como mero apoio ao desenvolvimento de Brasília. Sem estímulos governamentais para dinamização, esses municípios assistiram ao enfraquecimento relativo de suas economias locais, caracterizando-as em cidades-dormitórios, desprovidas de infraestrutura e equipamentos comunitários suficientes para a demanda local.

Atualmente, o Aglomerado Urbano de Brasília ainda apresenta relevante dinâmica migratória, agora caracterizada por fluxos intra-metropolitanos, que se reflete diretamente na sua estrutura espacial, contribuindo para o aumento dos índices de estratificação socioespaciais cada vez mais altos, uma vez que a maioria dos habitantes originários do DF tiveram como destino os municípios goianos do entorno (CAIADO, 2004; DA GUIA, CIDADE, 2010).

Como consequência desse fenômeno, surgem sobreposições e interferências das mais diversas ordens entre os municípios envolvidos neste processo de metropolização, de forma que a interdependência entre os municípios que compõem o Aglomerado Urbano de Brasília tendem a fortalecer de forma progressiva seus níveis de interação socioeconômica não apenas entre si, mas com a região na qual está inserida.

Essa estreita relação entre a Capital Federal e os municípios do entorno começou a ser discutida ainda na década de 1960, a partir de um movimento que considerava a necessidade de pensar as cidades por uma perspectiva de planejamento integrado. Essa abordagem foi introduzida pela SUDECO, que destacou a Capital Federal como elemento-chave de desenvolvimento regional.

CAPÍTULO 2

PLANEJAMENTO REGIONAL E SUAS INTERFACES COM O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE BRASÍLIA

Esse capítulo tem como objetivo investigar as inter-relações entre o processo de metropolização de Brasília e a política de desenvolvimento regional traçado pela SUDECO para a região Centro-Oeste.

Parte do estudo da maneira como as diferenciações regionais delineadas pelo sistema capitalista nacional foram abordadas pelo Estado brasileiro e em que medida essas distinções determinaram o modo de intervenção governamental por sobre as diferentes partes do território nacional.

Com base nessa compreensão, avançaremos para uma leitura das características do Centro-Oeste e da forma como essa região foi inserida no modelo de desenvolvimento traçado a partir de 1964 e o papel da SUDECO nesse processo de reestruturação territorial regional.

Por fim, buscaremos investigar os principais fatores motivadores da configuração espacial de Brasília enquanto aglomerado urbano nas duas primeiras décadas que sucederam a sua construção e suas vinculações com as medidas traçadas pelo Estado brasileiro para o Centro-Oeste.

2.1 A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL

A lógica espacial do capitalismo imprime-se no território de forma seletiva, atribuindo diferenciações entre os lugares. Como resultado, percebem-se distinções nas bases locais e regionais no processo de valorização do capital, culminando em peculiaridades espaciais no que tange às formas de produção e reprodução do capital, ou seja, em tipos específicos de estruturas geográficas.

Tendo como referência as reflexões de Marx, Harvey (2006) observa que o crescimento harmonioso ou equilibrado é inteiramente acidental, devido à natureza espontânea e caótica da produção de mercadorias sob o capitalismo competitivo (HARVEY, 2006, p. 44).

Nesse sentido, configuram-se territórios de desolação social e econômica, de onde são liberadas verdadeiras levas de migrantes rumo às regiões de maior crescimento e oportunidades de melhoria de vida. Esse quadro retrata a lógica de uma economia de exploração permeada por contradições, crises e instabilidades internas, culminando na conformação de uma lei dialética, da interpenetração dos contrários. Segundo Baggio (2008),

Trata-se de uma característica imanente à realidade, contradição que opera como elemento motor de sua própria transformação. Essa lei encerra uma dimensão espacial que se consubstancia no processo de regionalização, ou seja, de diferenciação de áreas (BAGGIO, 2008, p. 38).

Nesse sentido, as áreas que se sobressaltam em diferenças, embora apresentem padrões distintos de acumulação do capital, compõem estruturas que se organizam progressivamente integradas por redes, na medida em que são criadas derivações e complementariedades produtivas, de forma que não há como considerar a região como entidade autônoma.

A respeito dessa combinação do desenvolvimento desigual, Correa (1995) chama atenção para que esta seja compreendida não apenas como a coexistência em um mesmo território de diferentes modos de vida, mas igualmente como a conectividade espacial entre os territórios.

Complementarmente, Carleial (1993) mostra que os elementos de diferenciação regionais são evidenciados através dos modos específicos de como cada área é inserida na matriz produtiva nacional, com respectivas diferenças em nível de organização da produção e das relações de trabalho, refletindo o movimento de acumulação de capital que se faz desigual.

Com base nesse argumento, a autora ao fazer referências ao Brasil, afirma que “é importante considerar que no caso brasileiro isto é extremamente verdadeiro, mesmo, *et pour cause*, que se considere o processo de integração econômica” (CARLEIAL, 1993, p.47).

Nesse mesmo sentido, Francisco de Oliveira (1977) reconhece que as políticas de expansão fundamentadas no modelo de acumulação estabelecidas no Centro-Sul condicionaram as tentativas de desenvolvimento de demais regiões do País às suas

demandas imediatas, como uma forma de destruição das economias regionais. Tratava-se, portanto, de “um movimento que destrói para concentrar, enquanto se apropria do excedente das outras regiões para centralizar o capital” (OLIVEIRA, 1977, p. 76).

Segundo Monte-Mór (2008), esse modelo evidenciava suas incongruências através das regiões deprimidas na medida em que estas se constituem em perda no aproveitamento de recursos humanos e naturais no processo de produção, levando a redução dos ganhos potenciais pela fragilidade de consumo. Assim, a disparidade inter-regional configurou-se como um problema, um entrave ao desenvolvimento nacional, e como tal passou a ser alvo específico de ações governamentais.

Desse modo, a partir da década de 1960, o planejamento tanto nacional quanto regional passou a ser orientado por novos formatos de intervenção, abandonando o enfoque do planejamento de uma região isolada, para o planejamento regional em escala nacional, ou seja, que concebe a elaboração dos planos regionais como parte do planejamento de uma nação como um todo. De acordo com Santana (2009)

A problemática regional surge *pari passu* com a necessidade de se viabilizar e potencializar um dado padrão de acumulação capitalista no qual a noção de desenvolvimento regional ocupa lugar central (SANTANA, 2009, p. 59).

Esse modelo de produção regionalmente integrado foi primeiramente apropriado pelo Plano Trienal (1963-1965). Em suas medidas, o documento apresentou de forma pioneira a abordagem da problemática regional mediante propostas de redução das disparidades regionais por meio da promoção de estratégias de localização das atividades econômicas em diferentes localidades do território nacional a fim de evitar concentração de investimentos¹⁶.

Posteriormente, o Plano Decenal (1967-1976) trouxe uma contribuição maior para as políticas de desenvolvimento econômico, mediante diretrizes consubstanciadas em uma compreensão de planejamento regional sob a perspectiva de rede de cidades e do planejamento inter-urbano. Por esse motivo, o referido plano é considerado por autores como Steinberger e Bruna (2001); Cintra e Haddad (1978) e Schimdt (1983)

¹⁶ Ver Brasil, Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*, dezembro de 1962.

como o divisor de águas na forma de se pensar as questões regional e urbana brasileiras, como será visto no próximo capítulo.

Com efeito, esse padrão de planejamento estendeu-se ao I PND e II PND. No primeiro, as regiões foram fortemente vinculadas às diretrizes voltadas para o planejamento migratório, que tem por base o remanejamento populacional estruturado de acordo com as especificidades de cada região. Assim, foram estabelecido polos agroindustriais no Sul, industrial-agrícola do Nordeste e agropecuário da Amazônia e Centro-Oeste (BRASIL, 1972, p. 17).

Já no II PND esta relação é apresentada da seguinte forma:

- Na área industrial, além da construção do Polo Petroquímico da Bahia, será implantado um Polo de Fertilizantes e um Complexo Metal-Mecânico e Eletromecânico;
- Na Agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste;
- A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso com o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal. (BRASIL, 1975, p. 5).

Nesse contexto, tem início de forma mais significativa, o processo de reestruturação do território nacional, em que novos recortes regionais se formatavam a partir da inclusão de novas áreas à rede produtiva¹⁷, como a reserva mineral de Carajás no estado do Pará e as áreas agriculturáveis do Centro-Oeste, como mostra a Figura 2.

¹⁷ Ver: Vainer (2007)

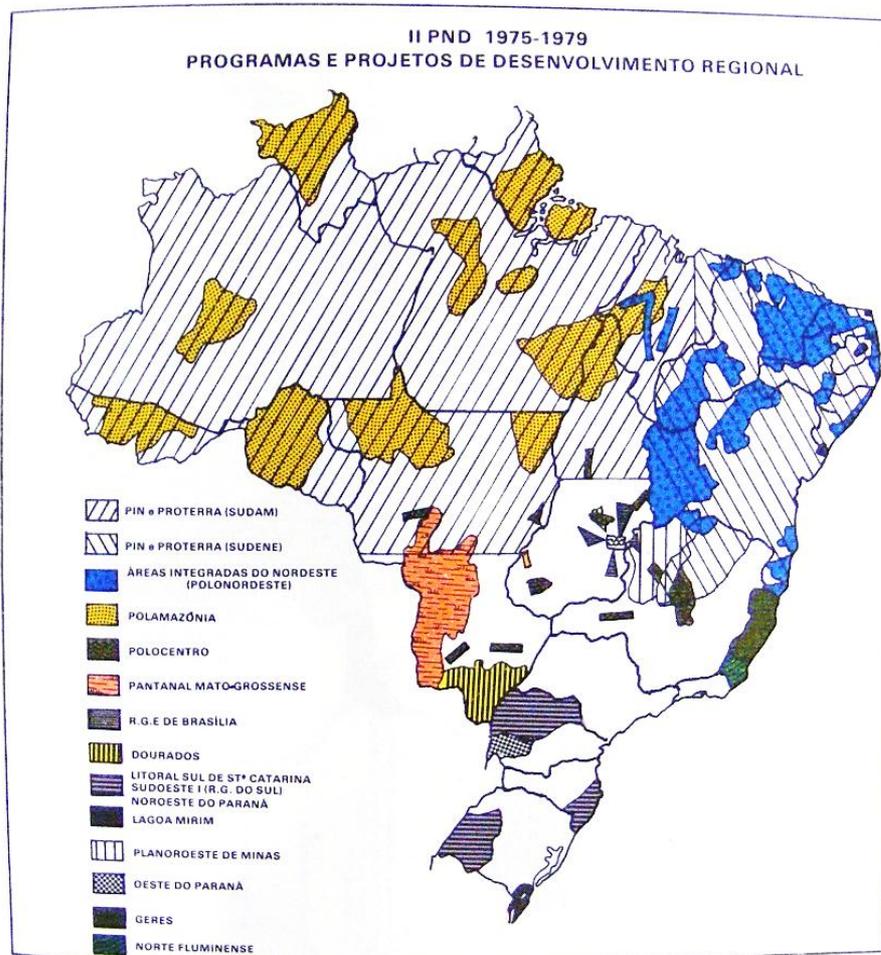


Figura 4: Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional – II PND.
Fonte: Anais do I Encontro de Estudos e Debates: O II PND e os Programas de Desenvolvimento da Região do DF e do Centro-Oeste

Outro fator importante neste processo foi o papel desempenhado pelos macrossetores de infraestrutura e seus consequentes desdobramentos em grandes projetos de investimentos como a CHESFE, FURNAS, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, entre outras, que no dizer de Vainer (2007),

foram decisivos para produzir uma forma muito particular de integração nacional, ao gerarem nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do País [...] em muitos casos[...] conformavam, ou pelo menos contribuavam fortemente para conformar, um espaço nacional integrado – profundamente desigual, mas integrado (VAINER, 2007, p. 11).

Ou seja, de acordo com Vainer (2007), a configuração do território nacional estava associada mais fortemente aos grandes projetos de investimentos que propriamente às agências de planejamento de desenvolvimento regional (Sudene, Sudeul, Sudam, Sudeco). A esse respeito, o autor destaca ainda que “não eram os

planejadores regionais que desenhavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em cada um dos macro-setores de infra-estrutura, [...] bem como algumas grandes empresas estaduais” (VAINER, 2007, p.11).

Na análise de Araújo (1993), essas transferências de frações do capital produtivo para regiões menos industrializadas desencadearam duas mudanças importantes:

- 1) A intensificação da produção em áreas periféricas não encontrava mais limites regionais como mercado local. O mercado era o nacional e o investimento de seu crescimento era nacional e internacional. A presença do grande capital permitiu as economias do Nordeste, Norte e Centro-Oeste crescerem se se modernizarem, promovendo mudanças rápidas e intensas.
- 2) As dinâmicas econômicas passavam a ser orientadas por elementos cada vez menos locais e cada vez mais nacionais. As regiões deixaram de existir como *lócus* de acumulação autônoma, embora não tenha se dado uma homogeneização.

Com base nesse projeto de desenvolvimento, a ação intervencionista dos militares no âmbito regional passou a se concentrar em Superintendências: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Com exceção da SUDENE, que foi criada no governo JK, as demais superintendências foram criadas pelos governos militares. Constituíam-se de natureza autárquica e tinham por finalidade coordenar o desenvolvimento regional através da articulação entre estados e municípios, os ministérios e órgãos federais atuantes na área, tendo em vista a redução das desigualdades regionais por meio da formulação de projetos que potencializassem investimentos produtivos nessas regiões (BRASIL, 1978).

Vainer (2007) argumenta que esses organismos regionais constituíam-se em verdadeiros tentáculos do governo federal centralizador, cuja orientação presumia-se no ordenamento do território sem consonâncias das autoridades estaduais. Como resultado desse modelo, muitas ações governamentais deliberadas nas décadas de

1960 e 1970 tiveram como eixo norteador não as demandas locais, mas sim os interesses da política econômica nacional.

Cabe aqui considerar que, apesar de a integração produtiva ter permitido uma reestruturação do espaço regional do País, 'borrando o arquipélago' econômico e regional característico do período colonial, não se pode afirmar que houve uma homogeneização ou eliminação dessas espacialidades. Ao contrário, novas especificidades foram criadas, reforçando a presença de partes da economia nacional em parcelas específicas do território, em que cada espaço passou a se integrar diferentemente a ramos e/ou setores da produção nacional.

Nesse sentido, podemos afirmar que, a integração produtiva trouxe à vida diferentes espaços do território brasileiro, ao atribuir a cada qual, funções específicas conforme as respectivas potencialidades, como o caso da região Centro-Oeste, que a partir da década de 1960 foi posicionada como uma das regiões promissoras pela sua posição geográfica e características naturais, sociais e econômicas, resultando em consideráveis transformações em sua estrutura demográfica e urbana como exposto a seguir.

2.1.1 A REGIÃO CENTRO-OESTE NO CONTEXTO DESENVOLVIMENTISTA

A macrorregião Centro-Oeste é formada atualmente pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Sua extensão corresponde a 18,8% do território nacional e abriga uma população de 13.677.475 habitantes, o que equivale a aproximadamente 7% da população do país (IBGE, 2010).

No processo diferenciado de acumulação do capital e de ocupação do território nacional ao longo do século XX, o Centro-Oeste foi pensado como um grande vazio demográfico. Em função do legado histórico das principais atividades produtivas da região - mineração e pecuária – a estrutura da rede urbana regional nas primeiras décadas do século XX apresentava-se com alto grau de dispersão, centrado em poucos núcleos de expressão regional.

Suas características naturais e sociais somadas à centralidade no espaço geográfico nacional configuraram o Centro-Oeste como uma região de grande potencial de crescimento econômico, reclamando e possibilitando grandes intervenções do Estado brasileiro em seu território.

Os primeiros discursos governamentais de legitimação da ocupação dessa região, no âmbito do ideário nacional-desenvolvimentista, foram promulgados na década de 1930. Nesse contexto, Getúlio Vargas lançou diferentes estratégias de ocupação territorial e povoamento dessa porção do território nacional através da Marcha para Oeste, com o objetivo de estimular a migração de camponeses e trabalhadores rurais para novos núcleos de colonização e ocupação da parte central do Brasil.

Como parte desse movimento, em 1937, foi construída a cidade de Goiânia, reforçando o processo de interiorização da economia brasileira e constituição de um centro socioeconômico no eixo Goiânia-Anápolis. Além disso, Leme e Guimarães (1997) destacam que, ao longo dos anos 1930-1945, existiu uma política deliberada do governo federal de ampliação e ocupação das fronteiras denominada de Marcha para o Oeste. Nesse sentido, destacam-se duas experiências de colonização: a Colônia Agrícola Nacional de Goiás e a Colônia Pecuária Nacional de Dourados (MS).

Complementarmente, Cavalcanti (2009) ressalta que a ocupação produtiva do Centro-Oeste justificava-se também pela necessidade de povoamento da Amazônia, enquanto etapa futura, mediante abertura da fronteira agrícola em direção à região Norte, possibilitada pela fixação de excedentes populacionais originados principalmente do Nordeste, bem como meio de proteção do território nacional dos avanços da frente populacional originados de países como Paraguai e Bolívia.

Destarte os esforços governamentais ao longo do período citado, foi a partir do Plano de Metas que se verificou uma ruptura entre o processo de ocupação do período anterior - caracterizado pelas frentes de subsistência e a produção pecuária rudimentar - e a inserção do Centro-Oeste em um novo padrão de acumulação de capitais através da modernização do processo produtivo.

A interiorização forçada do desenvolvimento via construção da nova Capital Federal possibilitou o Centro-Oeste usufruir-se de condição única no processo de intenso crescimento econômico que marcou o fim da década de 1950. Nesse período, grandes obras de infraestrutura possibilitaram a consolidação dessa porção do território nacional, redefinindo espacialmente o papel da fronteira agrícola como apoio ao mercado interno, bem como o fomento da acumulação de capitais e a diversificação produtiva por alguns núcleos urbanos regionais (LEME; GUIMARAES, 1999).

Ademais, Steinberger (2000) chama atenção para o fato de que a importância conferida ao Centro-Oeste encontra seus motivos na sua posição geográfica de centralidade nacional,

Sobretudo da sua configuração como ponto de encontro, quando se constata a existência de um processo de construção da unidade regional, que é fruto da representação da diversidade brasileira no seu território, tanto em termos fisiográficos, como socioeconômicos, culturais e políticos. Essa relação unidade–diversidade resulta da associação entre as características intrínsecas ao espaço fisiográfico onde se assentou e as características adquiridas a partir da continuada intervenção estatal (STEINBERGER, 2000, p.35).

Nesse sentido, o Centro-Oeste foi considerado pelo estrategista Golbery na década de 1950/1960 como elemento-chave de integração nacional. Segundo Steinberger (2000), Golbery considerou, juntamente com o Sul e o Nordeste, uma das “três penínsulas que deve articular-se, por meio de istmos de circulação, ao que foi denominado ‘plataforma ou núcleo central’, formado pelo triângulo de potência de Rio-São Paulo-Belo Horizonte” (STEINBERGER, 2000).

Assim, a atividade agroindustrial emergiu como o dispositivo mais apropriado no que concerne à integração regional, pelos efeitos decorrentes de suas demandas relacionadas à infraestrutura de modo geral. Essa proposta de especificação produtiva do Centro-Oeste na divisão inter-regional nacional foi desenvolvida ao longo do período 1960-1980, em que se verificou a modernização agropecuária, responsável pelo salto produtivo dessa região.

Com base nessas peculiaridades, foram definidas três grandes estratégias para a região Centro-Oeste, direcionadas as seguintes funções no conjunto do sistema nacional:

- Produção de alimentos e matérias-primas integradas às atividades industriais, voltadas para exportação;
- Absorção e reorientação das correntes espaciais de mão de obra;
- Servir de área alternativa para desconcentração industrial do país.

Esse conjunto de intervenções estatais no território central do país desencadeou uma série de efeitos em sua estrutura demográfica, resultando em um incremento populacional bastante significativo, conforme apresentado na Tabela 6.

TABELA 6 – Incremento Populacional

	1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980
Brasil	26,0	34,9	32,9	27,8
Centro-Oeste	38,0	69,4	72,4	48,7
Mato Grosso	20,8	70,4	79,5	-28,7
Goiás	47,0	57,5	53,6	31,3
Distrito Federal	0,0	0,0	283,5	119,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Censo Demográfico.

Como se pode perceber, a população urbana da região Centro-Oeste quintuplicou no período de 1950/1970, ao passar de 437.100 habitantes em 1950 para 2.522.700 em 1970. Em 1950, não existia no Centro-Oeste nenhuma aglomeração com mais de 100.000 mil habitantes, registrando-se 1, em 1960, e 3, em 1970. Os principais centros urbanos da Região Centro-Oeste, dentre as 38 aglomerações existentes, apresentaram no período 1960/1970 as seguintes taxas de crescimento:

- Brasília – 14,4%
- Goiânia – 9,3%
- Anápolis – 5,1%
- Campo Grande – 6,9%
- Cuiabá – 6,3%

Esses dados mostram que o conjunto de intervenções realizadas pelo Governo Federal a partir da década de 1950 acelerou as modificações intra-regionais. Aspectos relacionados ao adensamento demográfico, à intensificação dos desdobramentos de municípios e à relevante produção agropecuária possibilitaram a

consolidação da porção central do território brasileiro em que a SUDECO exerceu papel fundamental.

2.2 A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE – SUDECO

O cenário econômico, social e político consolidado a partir de 1964 reclamou, logo de início, pela instituição de órgãos de planejamento capazes de fazer frente ao projeto ditatorial de intensa produção industrial e reconfiguração do território nacional.

A fim de atender aos interesses em jogo e consolidar a ocupação de parte central do Brasil, foi criada na gestão Costa e Silva, a SUDECO pela Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967, como entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior, tendo como seu primeiro superintendente o engenheiro Sebastião Dante de Camargo Júnior.

Teve de início a atribuição principal de atuar nos estados de Goiás e Mato Grosso (à época a região Centro-Oeste era delimitada por esses dois estados). Em 1968, o estado de Rondônia foi constituído enquanto território nacional e passou a ser incorporado à área de abrangência da SUDECO. O DF só veio a ser inserido em 1975, a partir de decisão do conselho deliberativo, aprovada pela Presidência da República.

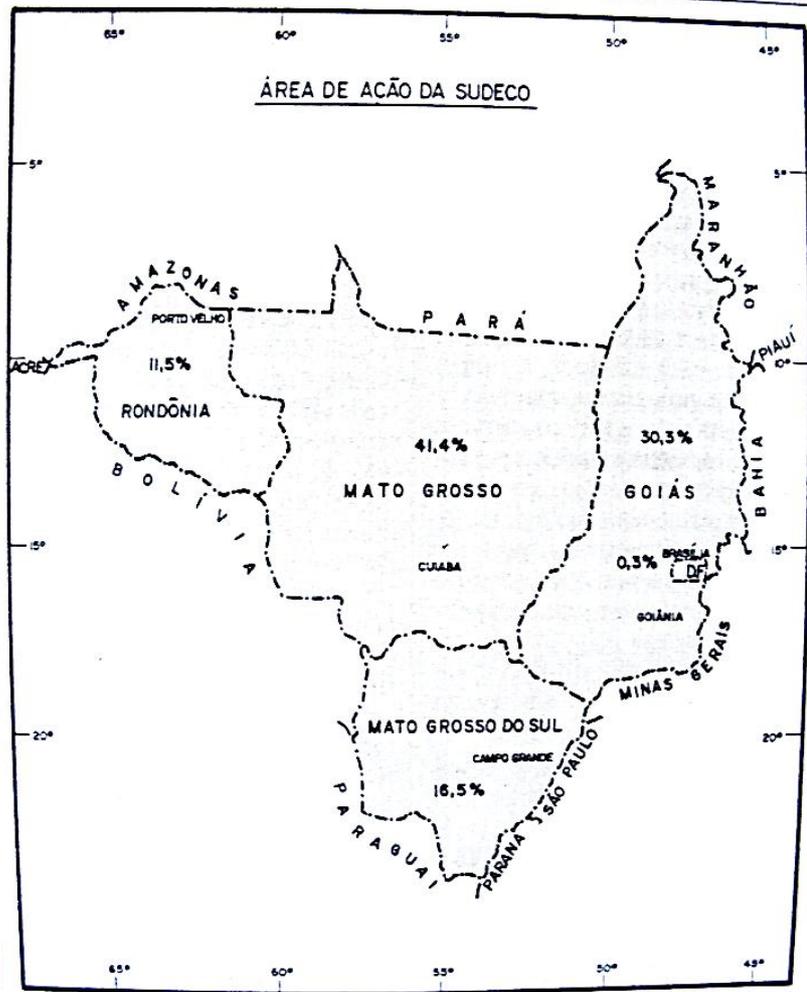


Figura 5: Área de atuação da SUDECO

Fonte: Revista Interior. Ano III – nº 21. Nov./Dez. de 1977

Como missão central estava a elaboração e coordenação de Planos Diretores de Desenvolvimento Regional, os quais deveriam ser desenvolvidos a partir do atendimento de condições pré-definidas, quais sejam:

- 1) Realização de programas e pesquisas e levantamento do potencial econômico da região, com base para a ação planejada a curto e a longo prazo;
- 2) Definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado com a fixação de polos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas;
- 3) Concentração de recursos em áreas selecionadas em função do seu potencial e da sua população.

- 4) Adoção de política migratória para a região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos;
- 5) Coordenação e concentração da ação governamental nas tarefas de pesquisa, planejamento, implantação e expansão da infraestrutura econômica e social, reservando à iniciativa privada as atividades agropecuárias, industriais, mercantis e de serviços básicos rentáveis.

Essas orientações estavam diretamente associadas à política de desenvolvimento do Governo Federal que naquele momento tinha como plano nacional o PED, cujos objetivos contemplavam a criação de um processo autossustentável de desenvolvimento em cada região e a inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas à relativa diferenciação econômica de cada região e à formação de um mercado nacional integrado (BRASIL, 1967).

Com base nessas diretrizes, e visando, sobretudo, a atenuação das disparidades regionais e sociais do País, o Superintendente Camargo Júnior proferiu o seguinte discurso:

O objetivo básico do desenvolvimento econômico é conseguir o bem comum e a distribuição equitativa dos frutos da produção. E isso exige que os investimentos públicos não sejam feitos apenas nas áreas mais desenvolvidas e produtivas, mas também, naquelas que representam potencialidade econômica, para que, com seu desenvolvimento, se elimine a disparidade entre as diversas regiões do País (Ministério do Interior, SUDECO, 25.01.1968, p. 32).

Dessa forma, cabia à SUDECO, enquanto instância de planejamento regional, os estudos das áreas potenciais para elaboração de planos de ações direcionados a induzir o desenvolvimento de áreas próximas a fim de direcionar de forma mais eficaz os recursos disponíveis para a região.

Procurava-se através da apropriação de teorias, como é o caso da teoria dos **polos de desenvolvimento** sob influência francesa do *Aménagement du territoire*¹⁸, estimular diferentes áreas potenciais distribuídas pelo território regional, com objetivo de “romper a pobreza”, como destacado na capa da Revista Interior – Ministério do Interior.

¹⁸ A expressão *Aménagement du territoire* exprime uma regionalização dos objetivos nacionais de desenvolvimento, mediante a análise de sistema prospectiva e localizada com a finalidade de melhoria do meio onde se desenvolve as atividades humanas.



Figura 6: Capa da Revista Interior. Ano IV –
nº 25 Julho/Agosto de 1978
Fonte: Biblioteca do Senado Federal

Com base nessa teoria buscava-se abordar o fenômeno das desigualdades regionais através de um diagnóstico global, a partir do qual eram expostos os condicionantes para estruturação de políticas de correção na escala nacional, dos desequilíbrios regionais, vislumbrando o papel do Estado enquanto gestor dessas ações. Esse posicionamento foi considerado por Serra (1981) ao afirmar que essas políticas partem da premissa da possibilidade e da conveniência da atuação estatal. Citando Gunn (1985), o autor destaca: “como um Estado instrumental que se transformou no sujeito da história com a organização social do território posta como seu predicado” (GUNN, 1985, apud Serra, 1981, p.23).

A instrumentalização espacial do Centro-Oeste pela atuação da SUDECO foi bastante notória. Fazia parte do discurso oficial medidas explícitas de desenvolvimento com base no deslocamento de contingentes populacionais como forma de atenuar as pressões nas metrópoles do Centro-Sul.

A esse respeito o Superintendente Camargo Júnior declarava que:

“deverão ser deslocados para o Centro-Oeste os excedentes populacionais nordestinos [...] numa atividade programada dirigida, capaz de trazer esses contingentes humanos, integrando no

desenvolvimento nacional, fixando-os, através da propriedade da terra” (Ministério do Interior, SUDECO, 25.01.1968).

Ocorre que as ações da SUDECO foram, em grande medida, balizadas pelo desenvolvimento da grande propriedade latifundiária, que juntamente com o intenso emprego de capital e baixa utilização de mão-de-obra, desencadearam uma intensa liberação da população rural.

Essa ausência de um exame mais apurado sobre a questão da estrutura latifundiária do Centro-Oeste naquele momento foi considerada por Cano (2007). Segundo o autor a ocupação dos vazios do território brasileiro “constitui escamotação para uma das mais graves questões nacionais, que é a da reforma agrária (...) tal vazio, não está ocupado por homens trabalhando a terra, mais em sua maior parte pelo capital especulativo” (CANO, 2007, p. 29).

Esse cenário veio a ser intensificado pelo II PND, ao apresentar uma “Estratégia nacional e política de população”, pensada na colonização do Centro-Oeste e da Amazônia.

“Em verdade, uma política demográfica insere-se em toda a textura da vida nacional, influenciando o planejamento e os processos de desenvolvimento sócio-econômico, com implicações quanto à segurança (...) É relevante, desse ângulo, o fato de que a ocupação de novas áreas — no **Planalto Central**, no Centro-Oeste, na Amazônia —, pode representar significativa contribuição do Brasil à redução da escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas, do final da década ao final do século. Para realizar-se sem uso excessivo do fator capital, tal expansão de fronteira econômica implica em **uso amplo de mão-de-obra**” (BRASIL, 1975, p.57, grifo nosso).

O êxodo rural provocado por essas medidas coincidiu com os primeiros anos que sucederam a inauguração de Brasília, contribuindo de forma significativa para a sua rápida urbanização, com será visto adiante.

Ao longo do período ditatorial em que a SUDECO exerceu suas atividades, podem-se vislumbrar três fases distintas:

- Na primeira, os esforços iniciais do órgão recém-criado, ainda sem a estruturação condizente com sua grande tarefa, se orientaram para os aspectos puramente setoriais e dando ênfase à infraestrutura econômica, principalmente na parte de construção de rodovias.

- A segunda fase se caracteriza pelo surgimento, em 1972, do primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – PLADESCO -, baseado na concepção espacial do desenvolvimento regional. Foram estabelecidas 13 áreas-programa vinculadas às grandes estratégias nacionais: i) integração nacional; ii) produção para exportação; iii) orientação de fluxos migratórios. Os programas especiais criados – Poloamazônia, Polocentro, Geoeconômica de Brasília e Grande Dourados, incorporam as áreas prioritárias indicadas no PLADESCO.
- A terceira fase se caracteriza pelo aprimoramento do planejamento integrado, através da operacionalização e acompanhamento dos Programas Especiais (INTERIOR, 1977).

Nesse sentido, o período de maior interesse ao presente estudo está localizado na segunda fase da atuação da SUDECO, quando se observou o enriquecimento dos debates a respeito das ações estatais voltadas para a criação de sistemas urbanos interdependentes entre si no âmbito do desenvolvimento regional.

Assim temos que no início dos anos 1970, o I PND veio reafirmar esse propósito. Com objetivo de ampliar o mercado nacional, criou programas que diretamente ou indiretamente atingiram o Centro-Oeste, a exemplo do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE e Programa de Integração Nacional – PIN e mais especificamente a criação da **Região Geoeconômica de Brasília**, cujo objetivo principal passava pela compreensão de Brasília como polo irradiador de desenvolvimento do Planalto Central e pela sua inserção ao processo de desenvolvimento das demais regiões do Brasil, como destacado abaixo:

Ao lado das políticas relativas ao Nordeste e Norte, e das medidas em relação ao Centro-Oeste, a Política de Integração Nacional criará a Região Geo-Econômica de Brasília, integrando-a no processo de crescimento do Planalto Central e permitindo a sua articulação com as demais macro-regiões do País. Isso se fará, inclusive, pela complementação das rodovias radiais de Brasília — de interligação com as regiões do Programa de Integração Nacional (PIN) (BRASIL, 1971).

Essas estratégias configuravam-se sob o reconhecimento do espaço regional como uma sobreposição de áreas econômicas e que o encadeamento do processo de desenvolvimento deveria se apoiar em ações que fossem capazes de gerar

economias externas e possibilitar o surgimento de economia de escala por meio da ocupação de espaços potenciais e da dinamização das produções econômicas existentes.

A partir de 1975, foram criados no âmbito do II PND, os Programas Especiais como instrumentos para um efetivo desenvolvimento regional, alinhando-os às diretrizes do Governo Federal no sentido da integração nacional, produção de alimentos e contenção dos fluxos migratórios, entre os quais destacava-se o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB.

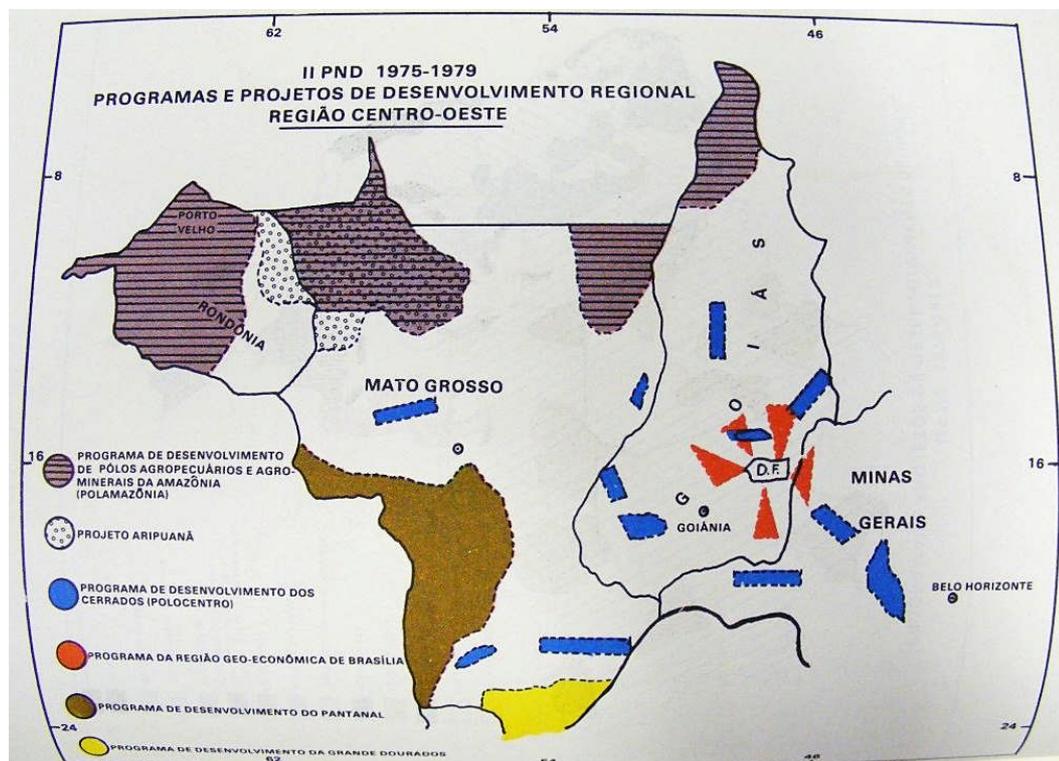


Figura 7: Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional da Região Centro-Oeste
Fonte: Ministério do Interior

Esses Programas fundamentavam suas ações em uma compreensão espacial de desenvolvimento, com a seleção de áreas-programas sistematizadas de acordo com as características locais naturais como bacias hidrográficas, vegetação e aspectos sociais e econômicos, como demonstrado pelo mapa do PERGEB:



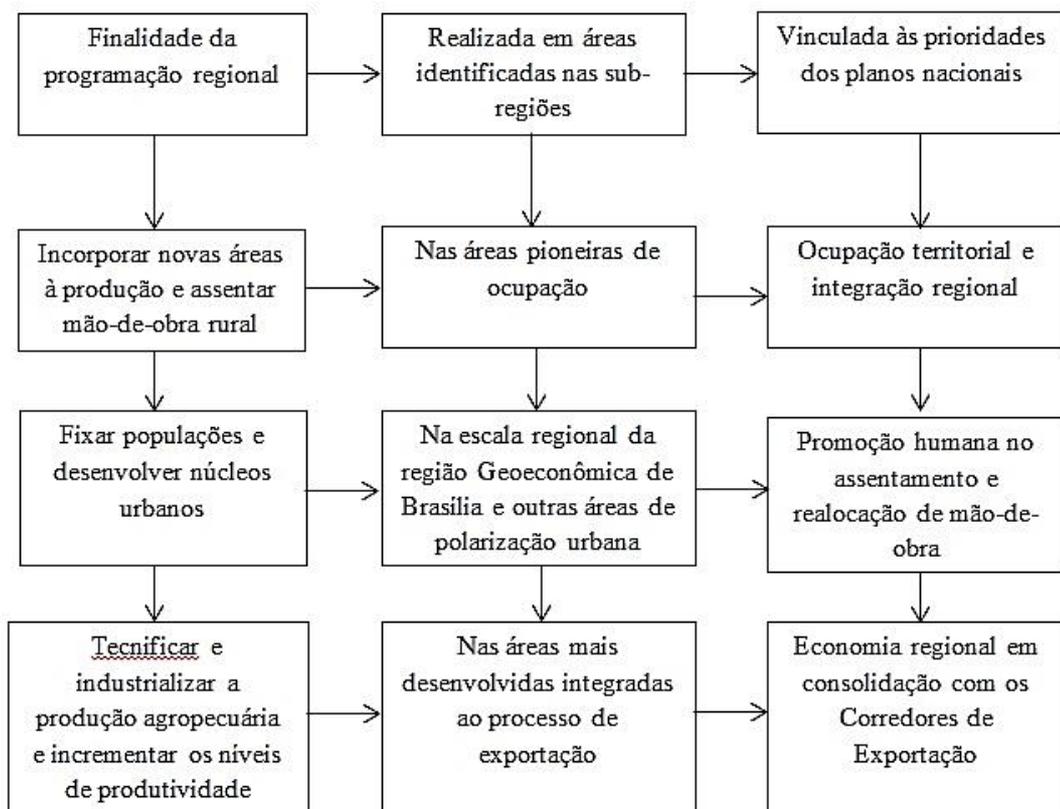
Figura 8: Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
 Fonte: Revista Interior

Essas ações ilustram que a inserção do Centro-Oeste brasileiro nas ações governamentais foi operacionalizada como mecanismo estratégico no contexto das prioridades nacionais. A esse respeito Abreu (2001), considera que a atuação da SUDECO pode ser compreendida a partir da

internalização do desenvolvimento como crescimento econômico e planejamento como uma rede racional de ações isentas de intenções político-ideológicas (ainda que houvesse quem declarasse e declare motivos ideológicos, como é o caso do General Golbery da Costa e Silva). Esse é o pensamento que perpassa todos os governos militares. O conceito de desenvolvimento elaborado está voltado para o problema da superação do subdesenvolvimento através da

autodeterminação nacional em torno do parâmetro nação, na proposição de um capitalismo autônomo (ABREU, 2001, p.79).

Dentro desse projeto traçado pelos governos ditatoriais, a Região Geoeconômica de Brasília foi considerada como elemento de grande importância no processo necessário de reordenamento territorial alinhado aos interesses nacionais. Pode-se caracterizar que a linha de ação regional da SUDECO, objetivando o desenvolvimento integrado, estruturava-se da seguinte forma:



Fonte: Revista Interior, Ministério do Interior, Ano III – Nº 21. Novembro de 1977.

Note-se que a Região Geoeconômica de Brasília é referenciada no organograma acima através da conjugação de vários objetivos, o que nos leva a concluir que o Programa Especial voltado para a Região Geoeconômica de Brasília - o PERGEB - foi criado com propósitos amplos e significativos para o desenvolvimento nacional.

Embora tenha sido elaborado sobre pressões de se atenuar os efeitos nefastos já conhecidos da metropolização e assim manter o caráter administrativo e cultural de Brasília, é lícito observar que seu papel não pode ser reduzido apenas a um instrumento de contenção migratória, mas como uma das mais interessantes ações

governamentais elaboradas no contexto ditatorial, por se tratar de um entroncamento entre objetivos locais, regionais e nacionais, atento às diretrizes tanto do planejamento nacional, como da política urbana e do planejamento regional pensados naquele período.

2.4 BRASÍLIA E O CENTRO-OESTE: UMA DICOTOMIA

A análise da construção de Brasília, pela perspectiva de sua inserção na estruturação de um espaço geográfico nacional, revela seu papel na geração de uma nova regionalização, sendo identificada por Versentini (1986) como um marco no reordenamento territorial do País.

Sua importância nesse processo foi reforçada pela construção de todo um aparato infraestrutural necessário para o desempenho de sua função como capital. Assim, muito mais importante do que o papel de sede administrativa a ser desempenhado pela cidade-capital, foram as obras de infraestrutura - implantação de hidrelétricas, novos aeroportos, indústria naval e abertura de novas rodovias no centro do território nacional – responsáveis por profundas mudanças na expansão da economia regional e na correlata consolidação da fronteira.

Nesse contexto, Estevam (1997) ressalta que o Estado de Goiás foi particularmente beneficiado com os projetos rodoviaristas, apresentando no início da década de 1960, salto quantitativo/qualitativo bastante expressivo na extensão de sua malha viária, de 520 km de rodovias federais em 1952, para 2.782 em 1960.

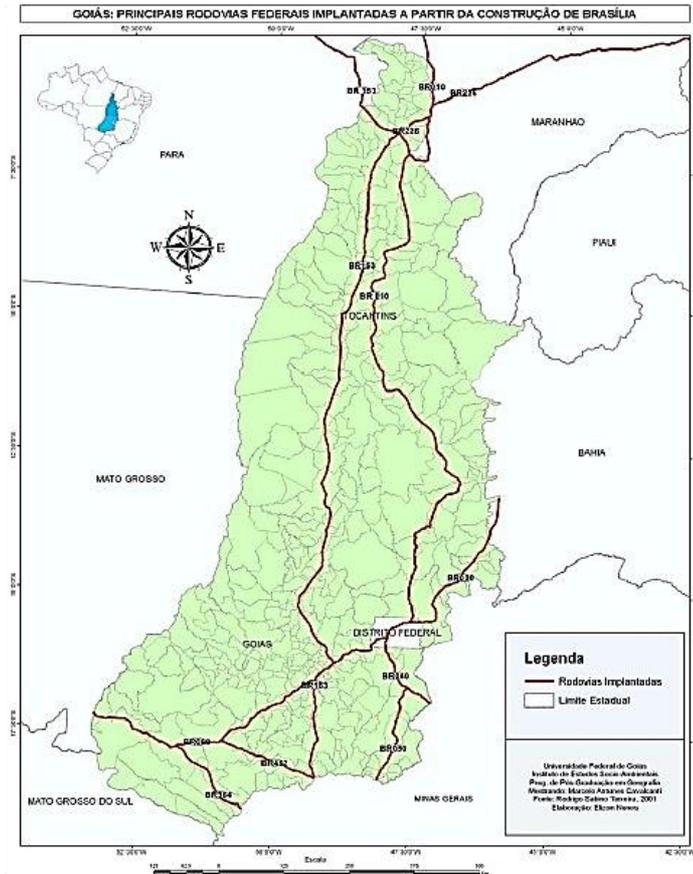


Figura 9: Principais rodovias federais implantadas após a construção de Brasília
Fonte: CAVALCANTI (2009)

Assim, ao tomarmos em consideração o conjunto desses esforços, torna-se clara as intenções resguardadas por trás da transferência da capital: a ocupação do centro do território nacional, visando à integração e unificação nacional, como uma ‘ponte’ no alcance às regiões ainda pouco exploradas por aquelas mais desenvolvidas¹⁹.

Posto dessa forma, a construção da Capital Federal no Planalto Central pode ser considerada como um dos mais significativos projetos governamentais já implementados no País, não apenas pelo modelo urbanístico proposto, mas por se tratar de uma estratégia que propõe o alcance de objetivos nacionais ancorados no planejamento regional.

¹⁹ Reconhecemos que historicamente a transferência da capital para o centro do território nacional não se resume unicamente à integração nacional e a necessidade de ampliação do mercado interno, mas abrange uma série de demais argumentos. A esse respeito, ver: FARRET, Ricardo L. **O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília**. In: PAVIANI, Aldo. Brasília, Ideologia e Realidade. O espaço urbano em questão.

A partir da observância dessa conjunção, Steinberger (1999) chama atenção: “não parece ter sido uma mera coincidência que a criação da SUDENE, marco inicial do planejamento regional, e a implantação de Brasília tenham (...) sido frutos de decisões concretizadas contemporaneamente” (STEINBERGER, 1999, p.38).

Entretanto, embora as evidências deixem claro o grau de vinculação da construção da capital nacional com a questão regional no Brasil, em um período histórico de consideráveis avanços nas discussões que problematizavam a região como unidade administrativa, o planejamento regional não foi devidamente considerado quando da elaboração do projeto de implantação de Brasília.

Essa observação apoia-se no fato de que à época de sua construção, na década de 1950, a questão regional era fundamentada no entendimento de que o seu desenvolvimento se daria a partir de “polos de crescimento”, como teorizado por François Perroux²⁰ e posteriormente difundido por Jacques Boudeville.

De acordo com esses teóricos, as regiões seriam desenvolvidas a partir de núcleos urbanos devidamente equipados, com capacidade de irradiar inovações, tecnologia e provocar produção/consumo com efeito de esparramamento. Ou seja, pressupunha-se que a concentração dos investimentos em áreas específicas do território desencadearia efeitos potencializadores relevantes, espalhando-os por toda a rede urbana.

Essa expectativa foi traduzida por Serra (1991) da seguinte forma:

No Brasil, quase toda a política de desenvolvimento regional tem implicado certo tipo de ação sobre polos de desenvolvimento. Com frequência, a ideia traz consigo noções sobre a difusão de hábitos de consumo ou aspectos culturais, como se o polo fosse uma “mancha de óleo”, de onde fosse possível irradiar modernização (SERRA, 1991, p.23).

²⁰ Segundo essa teoria, o processo de crescimento ocorre de forma irregular, “não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis em pontos ou pólos de crescimento; *propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia*” (PERROUX, 1967, p. 164). Essa evidência de irregularidade do processo de desenvolvimento econômico, justificava a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional através de políticas públicas ativas, levando a relativo consenso entre os policy makers. de tal forma que as políticas de desenvolvimento regional elaboradas a partir de então se basearam no conceito de pólo de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande poder de irradiação – provisão da base científica para o planejamento regional (Uderman, 2008).

Assim, por efeito da influência dessa teoria nas políticas de desenvolvimento regional brasileiro, Lúcio Costa anunciou no relatório desenvolvido para o plano urbanístico de Brasília, que

[...] esta (a cidade de Brasília) não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região. Trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto de sentido ainda desbravador, nos moldes da tradição colonial (COSTA, 1965; 343).

Contudo, essas teorias foram apropriadas sem um exame atento aos elementos locais e regionais. Brasília foi implantada em uma área de estrutura produtiva pouco eficiente e diversificada, onde as atividades econômicas vinculavam-se à pecuária extensiva e à agricultura de subsistência.

Esse cenário contrastava com um equipamento social urbano privilegiado, notadamente no Plano Piloto, onde a alta renda de parte significativa da população provinha da capacidade de drenar uma porção relevante da receita nacional em função de sua condição de centro do poder público nacional. Em outras palavras: “construíra-se um oásis num deserto de pobreza, um ‘emirado’ sem fronteiras no seio de uma região ainda não alcançada pelos reflexos do desenvolvimento econômico nacional” (BRASIL, 1981b, p.2).

Corroborando com essa observação, o economista Paulo Timm, ao se referir à implantação da nova capital no Planalto Central acrescenta:

A área escolhida para receber a nova capital proporcionou-lhe acolhimento eufórico, mas absolutamente despreparo. Para ela, Brasília não passou de um grande susto que os anos posteriores dourariam como promessa, para afinal converter-se, talvez, em pesadelo. Por que? Porque não havia uma região previamente organizada à qual se integraria Brasília como fonte de virtudes. Até mesmo o plano aprovado percebia essa situação e não escondia a pretensão de que, a região, afinal fosse uma consequência da cidade que, erigida e desdobrada sobre sua escala regional, estabeleceria os nexos que até então a história havia negado (TIMM, 1990, p.74).

Tratava-se, portanto, de uma dicotomia entre Brasília e seu entorno, uma cidade de concepção urbanística moderna e com uma população de alta renda, em meio a uma região desprovida de condições mínimas de infraestrutura²¹, que notoriamente

²¹ A respeito de estruturas urbanas implantadas artificialmente, Milton Santos (1980) observa que: “as cidades aparecem muitas vezes como um corpo estranho, inserido em um meio com o qual estabelecem relações descontínuas no espaço e no tempo, não fazendo parte integrante do território em que se encontram, que não as teria gerado e com o qual elas não evoluíram a partir de

apresentava incapacidade de responder a esses estímulos, seja pela falta de suporte financeiro, econômico e tecnológico, seja pelo processo rudimentar de produção e industrialização incipiente de produtos primários.

Nesse sentido, Paviani (2003) observa que o desenvolvimento regional não ocorreu através de um efeito exógeno e contínuo no entorno dos pólos de crescimento como idealizado na teoria da polarização, mas do efeito de aglomeração (endógeno) em centros já existentes, como em Brasília e Goiânia.

É evidente que com o crescimento progressivo desses dois centros urbanos houve um efeito impulsor na produção agrária, em função da demanda por alimentos pela população que crescia em razão das oportunidades de trabalho no eixo Brasília, Anápolis e Goiânia. Apesar disso, Paviani (2003) afirma que

não há como sustentar que o desenvolvimento da agricultura ou dessas cidades se deu por 'efeitos de esparramamento' (trickle down effects) ou 'de barragem' (backwash effects), como teorizavam os desenvolvimentistas (PAVIANI, 2003, p.68).

No nosso entender, essa constatação pode ser atribuída mais ao fato de que o desenvolvimento do Centro-Oeste a partir da agricultura era antes resultado de uma deliberação histórica do capitalismo brasileiro para o qual foram atribuídos papéis de fronteira agrícola na divisão nacional e regional do trabalho, do que propriamente o resultado do crescimento urbano²².

Tratava-se de um contexto em que o planejamento já vislumbrava práticas de cunho inter-regionais, em que cada região desempenharia suas respectivas funções a partir de suas particularidades. Nesse sentido, em resposta aos estímulos de mercado (nacional e regional), houve uma ocupação de territórios pelos grandes produtores agrícolas, definindo a estrutura fundiária local através da grande propriedade.

Associado a esse fenômeno, os objetivos apresentados pelo Governo Federal através da SUDECO, entre os quais de contenção dos excedentes populacionais

constantes interações. Isso significa afirmar que o surgimento e desenvolvimento de nossas cidades não traz consigo uma correlação perfeita com o desenvolvimento de seu *hinterland*" (SANTOS, 1980, p. 97).

²² Obviamente que com a construção da capital federal essa divisão se ampliou e se consolidou, mas não ao ponto de se atribuir à sua construção os efeitos maiores da expansão do mercado produtor agrário.

provenientes de áreas estagnadas, contribuiu para o agravamento do crescimento urbano das principais cidades dessa região.

Isso porque, embora tenham sido apresentadas medidas visando o fortalecimento dos municípios circunscritos por essa região, o que se observou foi uma incompatibilidade entre o que estava sendo proposto pelos planos nacionais e a estrutura produtiva local. A mecanização intensiva das atividades rurais somada à precária atenção governamental aos núcleos urbanos de baixa expressividade econômica resultou na liberação do homem do campo para as cidades de maior potencial de crescimento econômico.

Assim é que Goiânia e Brasília cresceram para além das expectativas, com um agravante: esse crescimento se deu de forma endógena, implicando em efeitos em sua estrutura interna semelhante às demais metrópoles brasileiras, ou seja, crescimento exacerbado das respectivas malhas urbanas com o surgimento de construções irregulares e ocupações ilegais de terras públicas, sobretudo, no caso da Capital Federal²³.

No caso de Brasília, as consequências desses efeitos foram sentidas de forma bastante peculiar devido à presença de três fatores: o Estado detentor de grande parte das terras; o interesse em resguardar o caráter cultural e administrativo de Brasília, mantendo-a livre de interferências diversas em sua base socioeconômica; e a necessidade de fortalecer economicamente os municípios pertencentes à sua hinterlândia, afinal a atribuição dada à Capital Federal de agente de integração nacional não era abandonada pelas instâncias de planejamento governamental do período ditatorial, que visavam, fundamentalmente, a ocupação do território brasileiro.

²³ A interpretação de que Brasília não logrou cumprir, a rigor, a função de polo regional é compartilhada por Leme e Guimarães (1997). Entretanto, os autores ressaltam que não significa que sua importância tenha se reduzido a uma economia de enclave como sugerido por alguns estudos e ressaltam que “o fato de não ter cumprido a função de pólo não minimiza a grande função regional que a localização de Brasília provocou no Centro-Oeste. Os impactos da construção de Brasília foram muito além da existência material da cidade e seus efeitos foram significativos para a economia regional” (LEME; GUIMARÃES, 1997, p.75).

Tratava-se de interesses e objetivos explicitamente distintos, formulados a partir das ideias matrizes que deram causa a construção de Brasília – Capital Federal e Polo de Desenvolvimento -, abordados paralelamente tanto em sua idealização quanto na sua implantação, apresentavam-se como um obstáculo na sistematização de mecanismos de um planejamento intermunicipal.

Se por um lado eram direcionados esforços para a dinamização da região através da implantação de infraestrutura e do planejamento demográfico visando à ocupação do território central em que Brasília seria o núcleo econômico, político, cultural e financeiro desse processo de desenvolvimento; por outro, o pensamento de preservação do projeto urbanístico do Plano Piloto ocupava lugar de destaque nas discussões acerca do processo de planejamento da Capital Federal.

A ideia Brasília-Capital induz à limitação do seu crescimento, à contenção de sua economia produtiva, à monumentalidade das construções, ao domínio estatal de suas áreas rurais. Distintamente, a ideia de Brasília – Polo de Desenvolvimento sugere a expansão, a industrialização, o crescimento demográfico, a economia e funcionalidade como prioridade nas intervenções.

Entretanto, embora existisse essa divergência entre objetivos e a ideia de Brasília-Capital ter sido dominante em vários momentos, a necessidade de consolidação da sua escala regional se impôs, sem a qual não haveria justificativa para sua interiorização. A importância dessa concretização foi traduzida por Timm (1998) da seguinte forma: “Brasília está para o Centro-Oeste como a Sudene para o Nordeste ou a Suframa para a Amazônia” (TIMM, 1998, p.55).

É lícito observar, contudo, que a visão regional começou a ser delineada em função do processo de metropolização da Capital Federal, ou melhor, da tentativa de seu impedimento, pois “estava em jogo, na verdade, a viabilidade de Brasília como capital político-administrativa” (INTERIOR, Julho 1978, p.46).

Temia-se que ao final do século XX Brasília se assemelhasse às demais metrópoles brasileiras, com os problemas que lhe são próprios – poluição, dificuldade de mobilidade, continuada degradação da qualidade de vida – o que impossibilitaria, segundo os discursos oficiais, o desempenho da função de Capital do País.

Nesse sentido, o relacionamento de Brasília com o seu entorno passou a ser objeto de discussão pelas entidades governamentais já na década de 1960. A pergunta que se fazia era: **Como proceder em relação a Brasília?** Uma cidade nova, com problemas tão graves quanto os de cidades centenárias; uma cidade monofuncional, que reclamava desenvolvimento.

Essa “angústia” foi retratada pelo engenheiro Orlandi em 1974 durante o I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília:

Como se não bastasse o surpreendente progresso brasileiro, que derruba e supera os planejadores, Brasília também, por vezes, nos apresenta sua face de enigma, sua figura de incógnita. Dado a suas características inovadoras, a cidade se agiganta ante seus técnicos, criando barreiras de difícil transposição, por nunca terem sido vistas, nunca sentidas, nunca vividas (ORLANDI, 1974, p.37).

Tratava-se, portanto, de um desafio que emergia aos planejadores brasileiros. Apesar dos conhecimentos até então acumulados no campo do urbanismo, Brasília, em função de suas inúmeras peculiaridades, não se enquadrava às experiências adquiridas.

Devido aos interesses em preservar os objetivos distintos, como visto anteriormente, os problemas urbanos da Capital Federal foram abordados naquele momento via política de desenvolvimento regional, contribuindo para a ampliação das reflexões acerca do planejamento regional.

Ou seja, as demandas de se pensar Brasília em um contexto regional, foram motivadas pela necessidade de conter os fluxos migratórios para a qual fluíam. Além disso, essa problemática coincidiu com o momento histórico de elaboração da política urbana nacional nas décadas de 1960 e 1970, que fortalecia a função das cidades enquanto elemento de reordenamento territorial nacional como será visto a seguir.

CAPÍTULO 3

AÇÕES, PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL: O FUNDEF E O PERGEB (1966-1975/1980)

A construção de Brasília, apontada por Versentini (1986) como uma das mais significativas manobras geopolíticas realizadas pelo Estado brasileiro, visando, sobretudo, a atenuação dos efeitos negativos de uma economia regionalmente desequilibrada, apontou desde os primórdios de sua concepção para a necessidade de se criar mecanismos voltados para dinamização econômica da região na qual foi inserida.

Tal preocupação estava fundamentada na ideia de que a ausência de estímulos ao desenvolvimento da região poderia levar a instalação de um bolsão de subdesenvolvimento e contribuir para o agravamento das desigualdades regionais. Esse desequilíbrio sobrecarregaria Brasília pelas relações de dependência que se processariam: a periferia desequipada escoaria mão-de-obra sem qualificação e viria em busca de serviços e comércios, afetando de forma imprevisível o próprio planejamento da capital.

O relacionamento de Brasília com o seu entorno passou a ser objeto de discussão pelas entidades governamentais já na década de 1960. Esses debates foram motivados pela percepção de que fatores associados às altas taxas de crescimento demográfico local, bem como às políticas habitacionais elaboradas tendo como premissa a exclusão sociogeográfica, estavam direcionando para uma 'desconfiguração' das relações socioeconômicas da capital com os municípios goianos localizados no entorno do DF.

O cenário que se delineava a partir das vinculações originárias e fortalecidas entre a Capital Federal e outras municipalidades envolvidas no processo de crescimento urbano de Brasília, assim como a necessidade de criar as condições necessárias para que os efeitos esperados com a transferência da capital fossem alcançados, levou a análises sobre a necessidade de dinamização da região circunscrita pela sua hinterlândia.

Assim, entende-se que tanto a construção de Brasília, como os planos, programas e outros instrumentos criados para intervir na sua realidade, que se apresentava na década de 1960 como uma metrópole emergente, podem ser considerados frutos da experiência do planejamento territorial comandado pelo Estado brasileiro no período de 1960-1980.

Falar do processo de metropolização da Capital Federal é falar de política e planejamento urbano, regional e federal. Isso porque o intenso crescimento urbano de Brasília que marcou as décadas de 1960 e 1970 foi discutido e tratado ao longo de um período histórico em que se idealizava alcançar as mais altas taxas de crescimento econômico até então pretendidas, e que o planejamento seria o veículo que possibilitaria esse progresso.

Como destacam Steinberger e Bruna (2001) “temas relacionados à redistribuição espacial e equidade regional, migrações, bem como a relação da temática urbana com a regional estavam presentes em praticamente todos os planos nacionais” (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Embora as presenças dessas temáticas nas discussões governamentais já significassem um avanço importante, não podemos esquecer que as respostas do Estado aos problemas urbanos foram quase sempre fundamentadas nos objetivos políticos e econômicos nacionais.

Essa relação ganhou relevo a partir da década de 1960, quando as crescentes pressões sofridas pelo sistema econômico brasileiro, no que diz respeito às taxas de acumulação e reprodução do capital, passou a apontar para a necessidade de uma rápida recuperação econômica, a qual só poderia se concretizar pela via urbana. Como enfatiza Santos (1984),

“O desenvolvimento imaginado com e às custas das cidades, vai acumulando nelas os seus reflexos. No início dos anos 1960 aparecem, enfim, as condições para conciliar o que antes só podia se enfrentado de forma imperfeita. Há recursos financeiros, aliados a uma formidável concentração de decisões, segundo um modelo autoritário” (SANTOS, 1984, p. 105).

Nesse sentido, a inauguração de Brasília coincidiu, historicamente, com um período em que as mudanças econômicas e políticas, particularmente aquelas iniciadas em 1964, afetaram profundamente a implantação de políticas públicas no País

(SCHMIDT, 1983). As implicações desse cenário na variável desenvolvimento urbano foram diversas a começar pela institucionalização, no âmbito do Governo Federal, do planejamento urbano na década de 1960.

As questões urbana e regional começavam a, progressivamente, ganhar espaço nos planos governamentais, passando a ser compreendida no final dos anos 1960 enquanto sistema interdependente dos planos econômicos em nível nacional. Esse reconhecimento redundou em uma série de decisões políticas, planos e programas, que, no dizer de Santos (1986, p. 103), “levantaram grandes ondas para as quais as cidades serviram de quebra-mar”.

A metáfora utilizada pelo autor ratifica o fato de que o projeto de desenvolvimento econômico nacional encontrava suas bases cada vez mais consolidadas nas estruturas urbanas, seja pelos efeitos gerados pela economia de aglomeração nas metrópoles, seja pela possibilidade da instrumentalização espacial da economia através da criação e/ou fortalecimento de novos núcleos urbanos.

Assim, as cidades tornavam-se paulatinamente essenciais, promissoras e necessárias para as mudanças na economia, por já disporem da oferta de serviços públicos e infraestrutura, ou por já abrigarem populações respeitáveis (SANTOS, 1984).

Mas, se a ideia de utilização dos centros urbanos como polos de investimento, reprodução e acumulação do capital pelo governo já havia sido iniciada desde 1930, e reforçada ao longo das décadas seguintes, que tipo de transformações ocorreu nos discursos governamentais a respeito do papel das cidades no processo de desenvolvimento nacional a partir da década de 1960? De que forma as questões urbana e regional passaram a ser abordadas pelos planos governamentais elaborados para tratar de uma realidade caracterizada pelo intenso processo de urbanização e reordenamento territorial? Como Brasília, sendo uma cidade de natureza monofuncional/administrativa se enquadrava nesses discursos? E, particularmente, de que modo o precoce processo de metropolização da Capital Federal foi abordado e tratado enquanto objeto de política urbana e planejamento regional? Quais foram as linhas norteadoras dessas ações?

Com o intuito de procurar investigar esses processos a partir dos vestígios documentais existentes, partiremos de uma abordagem sintetizada da experiência do planejamento urbano no Brasil, apresentado por Schmidt (1983) da seguinte forma:

- Primeira Fase (1964-1972):
 - “As demandas econômicas e sociais tinham de ser tratadas de maneira a acentuar a acumulação de capital em setores urbanos-chave, bem como a liberar o governo do encargo de fornecer subsídios; portanto, pôs-se em execução uma política habitacional e eliminaram-se os subsídios”;
- Segunda Fase (1973 em diante):
 - “Foi decidido que as políticas estatais deveriam se sujeitar a critérios espaciais destinados a superar desequilíbrios regionais seculares; portanto, uma complexa política urbana nacional e regional foi delineada pelos órgãos federais” (SCHMIDT, 1983).

Como os objetos desse estudo estão historicamente posicionados cada qual dentro de cada um desses sub-períodos - o FUNDEFE no primeiro e o PERGEB no segundo -, entendemos que é oportuno o esforço de análise sob a ótica de entendimento a partir de seus respectivos contextos históricos.

Nesse sentido, daremos continuidade ao estudo da institucionalização dos programas governamentais criados para tratar da problemática urbano-regional de Brasília pretendendo verificar como a questão urbana e regional era pensada nas décadas de 1960 e 1970.

3.1 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – FUNDEFE (1966)

Segundo o economista Paulo Timm²⁴, em artigo publicado no ano de 1998, a questão regional de Brasília foi inaugurada oficialmente com a criação do FUNDEFE²⁵ no ano de 1966. Tratava-se de um período em que as discussões a

²⁴ Paulo Timm trabalhou como técnico do IPEA na elaboração de planos criados no âmbito do planejamento regional de Brasília.

²⁵ Art. 209 do Decreto-Lei nº 82, de 26 de Dezembro de 1966.

respeito das questões urbanas e regionais já haviam alcançado avanços significativos, principalmente em decorrência da criação da SUDENE, da construção de Brasília, dos debates em torno do movimento Municipalista, dos instrumentos de ordenamento territorial urbano como o plano diretor e o zoneamento, da estrutura institucional criada a partir de órgãos como Ministério de Planejamento, Serfhou, BNH, entre outros.

Contudo, apesar do acúmulo gerado pelas experiências anteriores nesse campo de conhecimento, o escopo do primeiro instrumento elaborado para tratar do intenso processo de urbanização de Brasília²⁶ – o FUNDEFE – revelava-se como um documento de caráter, fundamentalmente, indicativo, sem considerações a respeito do desenvolvimento urbano-regional de Brasília e suas relações com os municípios do entorno.

Essa observação leva-nos às seguintes indagações: diante da importância conferida à transferência da capital nacional nos discursos governamentais sob pretextos de integração nacional e ocupação do espaço central do território brasileiro, por quais motivos teria o FUNDEFE tomado tal conformação? Quais teriam sido os debates norteadores e os “padrões”²⁷ de planejamento que precederam e foram contemporâneo à criação do FUNDEFE?

No interesse em investigar essas questões, buscou-se diferentes caminhos para obtenção das informações. Contudo, no processo da pesquisa documental e de informações de natureza empírica, deparou-se com lacunas documentais relativos ao FUNDEFE. Pode-se atribuir como um dos fatores relacionados a essa dificuldade, o momento histórico em que os documentos de interesse para esse estudo foram sistematizados.

²⁶ Reconhecemos que naquele momento Brasília não poderia ser considerada ainda uma metrópole ou um aglomerado urbano. Mas de fato, as taxas de crescimento demográfica quatro vezes maior que a taxa de crescimento demográfica nacional dava indícios da emergência da configuração de um processo de metropolização.

²⁷ Aqui o conceito de padrão será o mesmo utilizado por Ribeiro e Cardoso (1996): “Por padrão, entendemos o conjunto dos princípios que orientam o diagnóstico da realidade urbana, bem como a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta. Cada padrão é, portanto, apreendido como um conjunto de representações (que categorizam a realidade social) e de técnicas de ação” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 53).

Em visitas realizadas a órgãos federais e instituições públicas em Brasília (Ministério das Cidades; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Biblioteca da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - Codeplan; Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA; Universidade de Brasília), teve-se a informação que muito material produzido a época da ditadura militar foi perdido, seja no processo de transferência dos documentos entre diferentes órgãos, ou pelo interesse em apagar da história registros importantes.

Nesse sentido, em se tratando de uma documentação muito rarefeita, redundou em limitações. Mesmo assim, entendemos como oportuna essa investigação por se tratar da primeira ação do Estado brasileiro em resposta a um processo que emergia de forma distinta do planejado para a Capital Federal, em um momento muito fértil no campo dos discursos governamentais e profissionais que tratavam da temática urbana e regional.

A investigação acerca do FUNDEFE remete ao estudo do processo de estruturação da abordagem da temática urbana e regional no País. Para isso adotaremos aqui como recorte temporal inicial a década de 1960, por ser o período no qual o planejamento urbano foi de fato institucionalizado na esfera federal; e pelas particularidades do governo João Goulart (1961-1964), momento politicamente importante da história brasileira permeado por reformas estruturais, podendo ser considerado como divisor de águas no campo dos debates em torno da questão urbana e regional: primeiramente pelo teor populista das ações governamentais que deram início às reflexões do movimento da Reforma Urbana brasileira na década de 1960 e, segundo, pela participação do economista Celso Furtado como orientador da política econômica nacional.

Nesse sentido, em se tratando de uma questão contextual, é relevante destacar inicialmente que o Brasil experimentou, no período pós-guerra, três grandes ciclos de desenvolvimento: 1) o período JK (1955-1960), 2) o “milagre econômico” sob Delfim Neto (1967-1973) e 3) o governo Geisel/II PND (1974-1978) (COUTINHO, 2003.) Nesse contexto, tem-se de início que a criação do FUNDEFE (1966) ocorreu em período entre-ciclos de desenvolvimento, ou seja, de retração econômica.

A observância desse aspecto é particularmente importante, pois as condições de desenvolvimento criadas em períodos de recessão demandavam ajustamentos e esforços por parte do Estado a fim de atenuar tanto quanto fosse possível os efeitos negativos desse fenômeno.

Em se tratando de um País subdesenvolvido com restrições orçamentárias, a medida identificada como mais apropriada foi a concentração de investimentos em áreas já equipadas em infraestrutura, ou seja, nas principais cidades e áreas metropolitanas do Centro-Sul do País, embora a orientação de concentração econômica tenha sido, naquele momento, alvo de ressalvas pelos discursos governamentais sob o pretexto de injustiça social²⁸.

A crise econômica pós-JK foi alvo de dois planos nacionais: o Plano Trienal²⁹ (1963-1965) e o PAEG (1964-1967). A elaboração de ambos os planos precederam a criação do FUNDEFE e, por isso, faz-se importante a análise dos respectivos contextos no qual cada plano foi elaborado.

Isso porque, embora tenham sido criados em períodos de tempo relativamente próximos, apresentando uma abordagem concentrada em ações para correção dos desequilíbrios econômicos estruturados de forma setorial e com objetivo comum de compatibilizar o combate ao surto inflacionário com uma política de desenvolvimento, os cenários políticos nos quais estavam inseridos eram distintos e essa diferença se estendeu ao modo como a temática urbana e regional foi compreendida.

O Plano Trienal foi desenvolvido durante o governo João Goulart (1961-1964), sob orientação de Celso Furtado, apoiando-se em diagnósticos abrangentes da situação brasileira. Visava desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento.

²⁸ “A maximização da taxa de crescimento econômico, a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade de investimento. Entretanto, razões de injustiça social, e até mesmo de estabilidade política desaconselhariam a adoção rígida de tal política de investimentos”. BRASIL, Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) – PAEG, pag. 225.

²⁹ O Plano Trienal foi elaborado pelo economista Celso Furtado, em meio à crise política brasileira e não foi assumido como plano de governo. Mesmo assim, é digno de registro para o nosso estudo o contexto de sua criação, devido ao esforço empregado ao longo de sua elaboração ter sido decisivo para o fortalecimento de uma mentalidade de planejamento no Brasil.

Tratava-se de um período politicamente marcado, além da crise econômica, pelo populismo e caracterizado pelas seguintes particularidades: intensa crise político-institucional; mobilização política das classes populares; ampliação do movimento sindical operário e inédito acirramento da luta ideológica de classes. Ademais, pela primeira vez o número de pessoas residentes em áreas urbanas superava a população rural.

Segundo Toledo (2004), este conjunto de particularidades fez com que o período compreendido entre 1961-1964 fosse reconhecido “como um momento em que a luta de classes no Brasil alcançou um dos seus momentos mais intensos, dinâmicos e significativos” (TOLEDO, 2004, p. 14).

O governo João Goulart, ou a “República Populista” apresentava dinâmica particular, cujo elemento-chave era a mobilização de massas. Essa mobilização reclamava progressivamente por novos mecanismos capazes de manter a população sob o poder dos políticos, tornando-a em protagonista político potencialmente decisivo. Segundo Cintra e Haddad (1978), isso redundou em uma reformulação no modo de enfrentamento do problema habitacional, de forma que

“os formuladores de políticas atinaram de fato com a necessidade de olhar, também, para problemas complementares (...) O alto custo da terra urbana, a especulação imobiliária, as grandes reservas de lotes vagos, a escassez de casas para aluguel a preços razoáveis, assim como as “invasões”, todos estes fatos entrariam forçosamente no diagnóstico dos problemas habitacionais, cada vez mais vistos como sintomas de causas mais profundas, exigindo remédios extremos” (CINTRA; HADDAD, 1978, p. 189).

A ampliação da visão do problema urbano se estendeu também para a necessidade de se repensar o próprio sistema de planejamento, como um instrumento de longo prazo e passível de reformas institucionais. Em outras palavras “o tema Reforma Urbana passou a ocupar o centro do palco”

Com efeito, essa problemática se pronunciou através de uma mudança na postura de profissionais arquitetos e urbanistas, marcando o início dos anos 1960 com a politização das discussões em torno do diagnóstico dos males sofrido pelas cidades. Observou-se a partir de então o desencadeamento de outras ações importantes por parte desses profissionais nesse período, como as reivindicações referentes à mudança do perfil desses profissionais devido às preocupações com as questões

sociais e à institucionalização de uma política nacional de planejamento (RIBEIRO; PONTUAL 2009).

Esse padrão de planejamento é denominado por Ribeiro e Cardoso (1996) como “Reforma Urbana Modernizadora”, cuja gênese define-se por “um abrangente diagnóstico sobre os problemas urbanos e habitacionais, com ênfase para esse último” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 70). O planejamento surge aí como instrumento privilegiado no enfrentamento da realidade urbana, com propostas baseadas no papel voluntarista do Estado, de forma que a intervenção estatal sobre a questão social apresentava-se através de caráter redistributivo, diferenciando-o do padrão adotado no período ditatorial, como será visto adiante.

Além disso, a Reforma Urbana foi delineada tendo por base o reconhecimento da importância em considerar as peculiaridades locais no processo de planejamento. A compreensão da cidade se estendia para além de suas delimitações físicas ou jurídicas, de modo que o pensamento da escala municipal remetia às necessárias associações com a região na qual a cidade estava inserida.

A esse respeito, Ribeiro e Pontual (2009) consideram:

A solução para a crise gerada pela urbanização e pela falta de infraestrutura nas cidades era apontada, pela primeira vez como uma função do planejamento urbano. Mas a pretendida execução prática da RU diferenciaria-se de região para região, dependendo da gravidade dos problemas locais e, conseqüentemente, da prioridade das soluções (...) Esse entendimento teve apoio não só dos arquitetos presentes na Direção Nacional do IAB, como também do Governo Federal (RIBEIRO; PONTUAL, 2009).

Com a realização do Seminário de Reforma Urbana em 1963, também conhecido como Seminário do Quitandinha, houve uma conscientização formal do desequilíbrio existente entre distribuição territorial da população nacional e atividades econômicas, assim como uma tentativa de apresentar mecanismos que possibilitasse a ampliação da efetivação da atuação estatal.

O resultado principal foi a elaboração de um documento através do qual se recomendava a criação de um órgão responsável pela política urbana federal. Entre outras proposições deveria elaborar um Plano Nacional de Habitação e um Plano Nacional Territorial, cujo objetivo principal consistia na sistematização de diretrizes

para uma distribuição geográfica equilibrada da população, atentando para a compatibilidade entre os planos regionais e o planejamento econômico nacional.

Cintra e Haddad (1978) observam que a estruturação desse conjunto de ideias teve como elemento articulador o economista Celso Furtado. Como Ministro do Planejamento e coordenador do Plano Trienal, Furtado considerou os debates até então construídos a respeito da questão urbana e regional, abordando a Reforma Urbana como um dos focos do Plano Trienal. .

Assim o Plano Trienal que se tornou público no mesmo ano da realização do Seminário de Reforma Urbana – 1963-, apesar de ter abordado a questão urbana de forma incipiente, apresentou diretrizes pioneiras através de sua Política Regional.

O argumento de desenvolvimento calcado nas distintas áreas do País e promoção de um crescimento mais equilibrado no território ganhou maior importância a partir de uma estratégia de localização de atividades econômicas sistematizadas a fim de evitar a concentração de investimentos.

De forma mais pontual, os objetivos apresentados no Capítulo III do Plano Trienal, que versa sobre a “Correção dos Desequilíbrios Regionais”, são:

1. “Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento ao ano”;
2. “Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo ou menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia”;
3. “Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do País e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento”. (BRASIL, 1962).

Esses objetivos deslocava a atenção do Estado, até então focada, fundamentalmente, nos setores macroeconômicos, para uma compreensão mais

ampliada da realidade brasileira, no que concerne aos efeitos de uma distribuição mais equilibrada dos investimentos governamentais pelas diferentes regiões do país. No caso da região central do território nacional, a construção de Brasília imprimia mudanças significativas em sua estrutura econômica, social, demográfica e territorial.

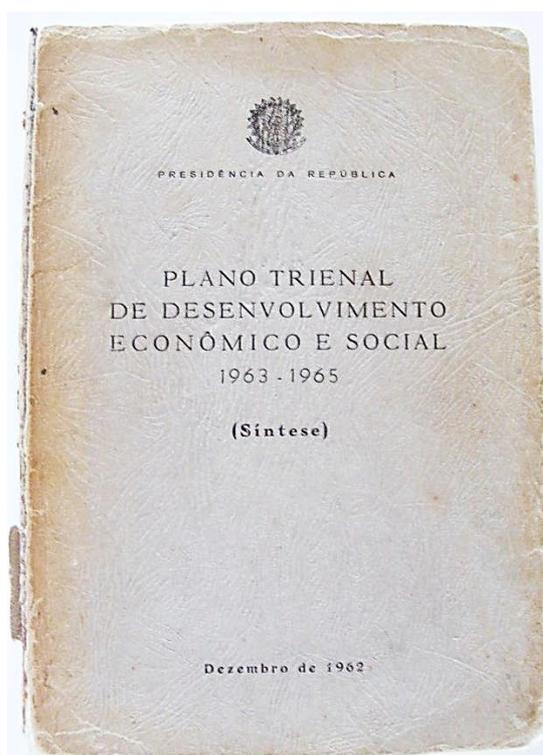


Figura 10: Capa do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)
Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq

Ademais, Steinberger e Bruna (2001) destacam que os conceitos lançados de forma pioneira naquele momento pelo Plano Trienal, juntamente com demais questões levantadas em suas diretrizes, como concentração de renda, pobreza urbana, urbanização como produto da industrialização foram anos mais tarde rediscutidos no campo da política urbana.

Diante do exposto, é oportuno aqui fazer outra observação: Se o planejamento aparecia como forma privilegiada de enfrentamento dos problemas urbanos, e as estratégias de equilíbrio regional já ocupavam lugar de destaque nos debates governamentais, quais teriam sido as possíveis motivações para que o FUNDEFE

fosse elaborado tão somente como um fundo, ou seja, um documento vazio de estratégias, diretrizes e ações no âmbito municipal e/ou regional?

Com o golpe de Estado de 1964, a trajetória da política urbana passou por profundas reestruturações. A postura assumida pelos novos governantes concentrada na oposição dos princípios do regime anterior foi, de início, determinante para a reconfiguração no modo de se pensar as cidades, principalmente em função da acentuada rejeição pelo caráter (re)distributivista característico do populismo.

Como observado por Cintra e Haddad (1978), os novos formuladores de políticas partiam do princípio de que o populismo politizava excessivamente os problemas resultando em alocações irracionais dos recursos públicos. Com objetivo de evitar a persistência desse problema, as questões importantes, incluídas aí as de bem-estar social, passaram a ser tratadas de forma politicamente neutra, ou seja, “desideologizadas”, dando lugar a uma abordagem tecnicista e racional.

Essa postura adotada era justificada pela necessidade de acumulação para, a partir daí, serem repassados os benefícios para a sociedade, como um bolo que deve crescer para depois ser distribuído³⁰. Nas palavras de Cintra e Haddad (1978), “a redistribuição faria vistas grossas ao fato de que o desenvolvimento econômico requer acumulação de capital” (CINTRA; HADDAD 1978, p. 193).

Nesse contexto, o modelo de desenvolvimento econômico adotado passou a indicar para uma necessária concentração urbana, uma vez que se tinha por base a intensificação da industrialização e os mercados urbanos, face aos produtos principais da indústria de bens duráveis.

As principais metas de crescimento econômico elaboradas pelo Estado passavam a ser vislumbradas através das cidades grandes, onde se encontravam os elementos necessários para maior rentabilidade do capital investido pelas possibilidades que oferecem, via conjugação de economias externas, mercado interno e mão-de-obra semiespecializada.

³⁰ Segundo Cintra e Haddad (1978) essa analogia era utilizada recorrentemente para justificar a oposição ao populismo.

Entre os elementos impulsores da economia, a construção civil também foi tida como amplamente propícia ao cenário que estava sendo desenhado, não apenas por se tratar de um forte dispositivo de geração de emprego e renda, mas igualmente, por se constituir como um mecanismo de controle de conflitos sociais. Esse foi, aliás, o mesmo teor conferido neste período ao discurso da importância da casa própria. A esse respeito, Bolaffi (1975) destaca que 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).

Ocorre que essa política de concentração apresentava como agravante o aumento do fluxo migratório tanto na direção campo-cidade, como entre cidades com diferentes densidades econômicas, e que segundo Monte-Mór (2007), contribuía não apenas para o aumento do número de deslocamentos migratórios em direção ao Centro-Sul do País, mas também para o agravamento dos problemas intraurbanos decorrentes da rápida urbanização marginal brasileira.

Sendo a cidade instâncias de produção, locus de reprodução/acumulação do capital e palco de profundas contradições, passaram a ser abordadas como problema de desenvolvimento econômico. Como lembrava Oliveira (1978), não havia mais problemas agrários, todos os problemas nacionais eram agora urbanos.

Complementarmente, Ribeiro e Cardoso (1996) colocam a situação nos seguintes termos:

O urbano passava a ser objeto de um tratamento racionalizador e administrativo. Tratava-se não mais de criar a cidade ideal, mas de gerir com eficiência a cidade existente, eliminando os focos de distorção, oriundos de disfuncionalidades do crescimento econômico (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 68).

Tinha-se, assim, uma conjugação de esforços: de um lado a necessidade de corrigir o déficit orçamentário - considerado importante fator inflacionário - que se processaria através do barramento da mentalidade e práticas populistas na formulação de políticas públicas e de desenvolvimento; e do outro, reorientar os recursos para programas e projetos de maior capacidade de retorno mantendo a

concentração espacial da produção e utilizar na produção de bens públicos conforme as exigências dos critérios empresariais.

Essas metas seriam alcançadas pelo fortalecimento do executivo diante do legislativo, bem como do reforço político-administrativo e financeiro do Governo Federal. Através dessa centralização administrativa, Vainer (2007, p.8) destaca que “estados e municípios foram postos de joelhos diante de um poder central que concentrava todos os recursos e todas as competências”.

Em outras palavras, foi possível obter maior controle das unidades governamentais estaduais e municipais e garantir que as diretrizes em vigor no centro fossem também adotadas na periferia, de modo que o urbano e regional passaram a estar mais fortemente vinculados e/ou submetidos aos objetivos nacionais.

Assim é que o padrão de planejamento, até então associado a uma visão redistributiva, foi substituído pelo padrão ‘tecno-burocratismo desenvolvimentista’ (RIBEIRO; CARDOSO, 1996). O viés político e a urgência da Reforma Urbana, bem como as propostas de descentralização lançadas pela política regional do Plano Trienal foram obscurecidos e no lugar foi instituído um planejamento de teor centralizador e uma Política Urbana de âmbito nacional caracterizada pelo planejamento a longo prazo, elaborado por meio de critérios técnicos e por profissionais distanciados da população.

Nesse contexto, foi criado um pacote de medidas para fazer frente às demandas econômicas e sociais. Em 1964 tornou-se público o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG -, do presidente Castelo Branco. Em contraste com o Plano Trienal, o PAEG foi elaborado com um caráter indicativo, “típico de planos de economias pretensamente de mercado, enfatizando a intervenção estatal a um mínimo aceitável no livre jogo das forças econômicas dispostas no mercado” (SCHMIDT, 1983, p. 102).

O Plano apresentava como objetivos básicos o combate à inflação, a retomada do crescimento econômico e implementação de reformas voltadas para a modernização do Estado e recuperação da capacidade de intervir direta e indiretamente na economia. Os setores da indústria, agricultura e construção civil foram

excepcionalmente atendidos pelos incentivos orçamentários, como forma de combater o desemprego estrutural e mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento.

De acordo com Steinberger (1999), admitia-se que a maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo só poderia ser alcançada por meio da concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, devido à presença de economias externas que garantiria maior retorno financeiro dos investimentos.

Segundo o documento do PAEG (1964), enquanto que para as regiões Sul e Sudeste foram previstos um investimento da ordem de Cr\$ 2,8 bilhões para o biênio 1965/1966; as regiões Norte e Centro-Oeste foram contempladas com Cr\$ 17,2 milhões para o ano de 1965 e Cr\$ 18,9 milhões para o ano de 1966, que somados acumulam Cr\$ 36,1 milhões, ou seja, um desequilíbrio bastante considerável, sobretudo, se forem comparadas as dimensões geográficas dessas regiões.

A esse respeito, Steinberger (1999) defende o seguinte argumento:

Essa passagem evidencia que **os interesses de crescimento econômico a curto prazo estavam acima da estratégia de ocupar parte central do território brasileiro**, e que a concentração de investimentos no Centro-Sul era um trade-off consciente (STEINBERGER, 1999, p. 40, grifo nosso).

Além disso, as ações para as regiões Norte e Centro-Oeste foram resumidas a basicamente intervenções setoriais de energia elétrica, ampliação de rodovias e saneamento básico. Nesse sentido, fica claro que, naquele momento, o Estado brasileiro passou a desconsiderar as diretrizes de descentralização populacional, de modo que a função de 'integração nacional' destinado a Brasília foi relegado a segundo plano.

Segundo, Vainer e Smolka (1991) essa postura de concentração espacial dos investimentos governamentais assumida pelo Estado a partir de 1964 era uma resposta ao modelo de desenvolvimento instaurado desde os anos 1950 que por sua vez era fundamentado na ideia de que o crescimento econômico conduziria, por si, a redução das desigualdades sociais e regionais.

Distintamente da ideologia desenvolvimentista do período anterior a 1964, as propostas do governo ditatorial admitiam a ideia de que o crescimento econômico não tem compromisso com a integração social e que o condicionamento das políticas econômicas à questão social resultaria na “asfixia do dinamismo inerente às novas tecnologias, à internacionalização do mercado, às virtudes da iniciativa individual, etc.” (VAINER; SMOLKA, 1991, p.24).

Nesse sentido, assistiu-se à questão social ser deslocada das questões concernentes ao crescimento econômico, de modo que os gastos relacionados ao desenvolvimento social deixaram de ser compreendidos como investimento, mas como custos. Com as ações de governo focadas nos aspectos econômicos, o espaço urbano se fez presente de forma muito rarefeita nas diretrizes do PAEG, fundamentalmente, através das políticas de produtividade social - emprego e habitação.

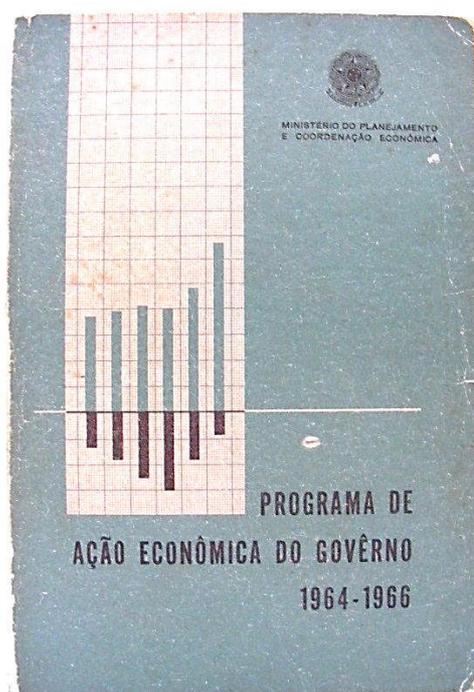


Figura 11: Capa do Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)
Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq

Conforme apresentado no Capítulo XII, que versava sobre a Política Habitacional, o agravamento do déficit por moradia tinha como causas principais a inflação e o inadequado planejamento urbanístico no enfrentamento das questões sociais. A partir dessa interpretação foi prevista a necessidade de elaboração de uma estrutura de planejamento capaz de oferecer assistência técnica a Estados e Municípios no processo de elaboração de planos urbanísticos, sendo instituído em 21 de Agosto de 1964 o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhau³¹ -, marcando o início de uma política nacional de planejamento que durou dez anos.

De acordo com Feldman (2005)

Com o Serfhau, primeiro órgão federal com atribuição explícita de elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado, criado e regulamentado durante o governo autoritário do regime militar instaurado em 1964, o planejamento como função de governo ganha um marco institucional federal que formaliza as condições para a criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais (Feldman, 2005).

Além disso, no campo institucional, em 1965 o Ministério Extraordinário do Planejamento resolveu assumir a atividade de planejamento urbano e regional que seria desempenhada pelo Setor de Planejamento Regional e Municipal, criado para assumir essa função. Segundo Steinberger (1976),

Esta nova unidade tinha por objetivo implantar um sistema de planejamento integrado de âmbito nacional, regional, estadual e local. Para isso produziu um documento intitulado “Sistema de Planejamento Local Integrado”, que era uma espécie de ideário básico, onde estavam contidos os princípios, as premissas e os principais conceitos do Sistema (STEINBERGER, 1976, p.37).

No âmbito do PAEG, o Serfhau foi regulamentado em 30 de dezembro de 1966 pelo Decreto nº 59.917, como coordenador do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado – SNPLI -, em articulação com o Ministério de Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais, visando a tornar mais racionais os investimentos voltados ao desenvolvimento urbano.

Esse tipo de planejamento foi a princípio, definido como a elaboração de planos, projetos e programas baseados em uma abordagem interdisciplinar atentos aos aspectos social, econômicos, territorial e institucional nos níveis municipal e intermunicipal. Contudo, a atuação do Serfhau pautou-se por uma visão restrita à

³¹ Lei nº 4.380.

cidade como um organismo autárquico, praticamente não existindo considerações a respeito das ligações com outras cidades e regiões, o que resultava em planos limitados a diagnósticos das economias municipais.

A não observância desse aspecto em um sistema econômico onde essas interdependências externas assumem importância fundamental no desempenho da economia local produziu sérias distorções na alocação de recursos, ocorrendo, não raro, proposições conflitantes entre cidades de uma mesma região, bem como a intensificação da desigualdade regional, uma vez que grande parte dos recursos foram direcionados para as regiões Centro-Sul e Sul.

A esse respeito, Tolosa (1977) complementa observando que:

Apesar de a intenção original do Serfhou considerar a necessidade da coordenação com as diretrizes da política regional, tal preocupação nunca pôde realmente ser colocada em prática. Em parte também por que os planos regionais no Brasil não descem a detalhes sobre a vocação econômica das cidades, dificultando a compatibilização ou coordenação com os programas municipais. Ademais, nunca ficou muito claro o que deveria se entender por desenvolvimento municipal. Os objetivos do Planejamento Local Integrado sempre foram vagos e nebulosos (TOLOSA, 1977, p. 42).

Essa estrutura tal qual descrita acabava por deixar a cargo dos municípios a determinação dos seus objetivos. O sistema de planejamento local ao ser pensado com base nas demandas locais, ou seja, de baixo para cima, apresentava desencontros com o que estava sendo proposto pelo sistema de planejamento econômico nacional fundamentado na concentração de recursos sob responsabilidade do Governo Federal.

Esse quadro refletia a distância entre os agentes responsáveis pela elaboração dos planos (em geral atribuído às empresas privadas) e os agentes responsáveis pela execução no âmbito do município. Como consequência, o destino desses planos, não raro, foram as prateleiras ou gavetas das administrações municipais.

Dessa forma, se nos primeiros anos de Brasília inexistia ainda uma política urbana nacional pensada a partir das relações intermunicipais e inter-regionais, faz sentido pensarmos que naquele momento o papel de cidade mono-funcional administrativa tenha se sobreposto à função da Capital Federal enquanto polo dinamizador

regional, pois esta função não encontrava suporte nas ações governamentais para instituir, a partir dela, as diretrizes de agente de integração nacional.

Em meados da década de 1960, Brasília já alargava sua influência ao seu entorno mais próximo de Goiás e Minas Gerais. O crescimento demográfico acelerado à taxa anual de crescimento a 14% ao ano era visto pelos especialistas como uma ameaça ao funcionamento adequado como capital administrativa.

A partir de então, teve início a elaboração de ações do setor público que considerasse um espaço determinado no entorno de Brasília, “com objetivo de, reforçando a infraestrutura e os serviços produtivos nas áreas mais diretamente dependentes dela, diminuir o impacto do crescimento populacional explosivo sobre Brasília” (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1978, p.48).

Procurando tentar solucionar esse problema, a Prefeitura do DF partiu, em 1964, para um primeiro delineamento do que seria a região geoeconômica de Brasília. Esse delineamento, no entanto, não chegou a uma definição legal. Baseava-se em círculos com centro em Brasília e vários raios variáveis.

Em Outubro de 1966, a publicação da Revista de Informação Legislativa, trouxe um artigo sob o título de Integração Regional do Distrito Federal. Nele, o autor Francisco Sampaio faz uma análise da integração regional de Brasília, com objetivo de descrever a situação da Capital Federal por meio de estudos acerca dos aspectos naturais, sociais, econômicos e geográficos. Por fim, o autor faz a seguinte constatação:

Podemos afirmar que a importância do Distrito Federal no processo demográfico brasileiro é fundamental, e acreditamos, mesmo, que somente através do planejamento regional para promover o aceleração do desenvolvimento desta área como uma unidade econômica, conseguiremos integrar essas áreas em nossa comunidade econômica e possibilitar a redistribuição geográfica (SAMPAIO, 1966, p.270).

Mesmo diante de um cenário político e econômico desfavorável a tal orientação, como visto anteriormente, já se compreendia que o cumprimento do papel de Brasília enquanto agente de integração nacional e polo dinamizador do Planalto Central fazia-se imprescindível uma política de desenvolvimento regional.



Figura 12: Artigo publicado pela Revista de Informação Legislativa (1966)
Fonte: Biblioteca do Senado Federal

Mesmo assim, o primeiro instrumento de cunho regional elaborado para a Capital Federal recebeu um caráter indicativo e vazio, atentando-se, fundamentalmente, aos aspectos de ordem tributária e financeira.

Em 26 dezembro de 1966, foi regulamentado o decreto-lei nº82, dispondo sobre o Sistema Tributário do Distrito Federal. Em seu Artigo 209 foi criado o FUNDEFE, o qual seria constituído por:

- I – Vinte por cento (20%) da receita tributária anual efetivamente arrecadada;
- II – Dos dividendos percebidos pelo Distrito Federal de suas ações no Banco Regional de Brasília S.A., na Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central e nas demais empresas de cujo capital participe.

A respeito dos recursos do FUNDEFE, lê-se:

Art. 210. Os recursos do FUNDEFE serão aplicados em programas de desenvolvimento econômico e social da região geoeconômica do DF, na forma de regulamentação própria.

Art. 211. O Distrito Federal poderá delegar ao Banco Regional de Brasília S.A. e à Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central, a administração dos recursos do FUNDEFE.

Art. 212. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a movimentar os recursos do FUNDEFE, na forma do respectivo regulamento, enquanto não se concretizar a delegação de que trata o artigo anterior.

Entretanto, estando a execução do Fundo sob responsabilidade do DF, grande parte do montante foi aplicado na Capital em detrimento da região do entorno. Nesse ponto observamos que, sendo a criação do FUNDEFE realizada no âmbito do PAEG e contemporânea a regulamentação do Serfhau não há como não pensar que existiram pontos convergentes aos aspectos orientadores na criação de ambos.

Fatores associados ao forte interesse na concentração econômica no Centro-Sul, à baixa importância conferida às articulações entre municípios, bem como à questão social nesse período e à desvinculação entre planos locais e o planejamento macroeconômico, nos levam a concluir que o FUNDEFE foi elaborado em um período marcado, segundo Tolosa (1977), pela ausência de uma política urbana a nível agregado ou local, o que pode ter contribuído para a configuração do FUNDEFE tal como anunciado.

O fato é que as políticas de desenvolvimento urbano e regional localizadas em períodos precedentes e contemporâneos ao FUNDEFE eram muito incipientes em suas diretrizes. Além disso, a política regional do PAEG mostrava que o interesse principal do governo não passava pela dinamização direta de outras regiões que não fosse o Centro-Sul.

Os avanços mais significativos no campo da temática urbana e regional passaram a ser registrados a partir do Plano Decenal, lançado publicamente em 1967, com sua metodologia voltada para uma política urbana nacional desenhada sob a luz de novas teorias de desenvolvimento. Esse Plano lançou mão de um novo modo de compreender as áreas urbanas e regionais, associando-as ao crescimento nacional em seus aspectos econômicos, demográficos e naturais.

A partir de então, a temática urbano-regional passou a ser construída através de novas perspectivas que posicionaram Brasília como importante elemento na reestruturação do território nacional, fazendo-se necessário o aprimoramento

institucional no âmbito regional que fosse capaz de responder aos anseios do planejamento nacional brasileiro sem, no entanto, prejudicar a estrutura interna da Capital Federal.

3.2 PROGRAMA DA REGIÃO GEOECONÔMICA DE BRASÍLIA - PERGEB

Ao contrário do FUNDEFE, o Programa da Região Geoeconômica de Brasília conta com um arcabouço documental mais completo, o que nos permitiu aprofundar e estruturar a investigação fundamentada em documentação primária, publicações em revistas da década de 1970, anais de eventos realizados também na década de 1970 e diálogos com autores investigadores tanto do programa em si, como do período histórico no qual este foi pensado.

O PERGEB é resultado de um processo de aproximadamente dez anos de discussões e estudos voltados, especificamente, para tratar do planejamento regional de Brasília, sobretudo, na área de abrangência da sua região geoeconômica.

Apesar de ter sido idealizado ao longo de um período marcado pela atuação do Serfhou, não se pode esquecer que em paralelo, ideias relacionadas à integração nacional, à ampliação do mercado interno e à segurança nacional, permeavam os debates governamentais no plano federal. Essa observação é relevante, pois foi a partir desses propósitos que o PERGEB ganhou destaque nos planos nacionais.

O marco inicial dos estudos relacionados à criação do PERGEB se dá no ano de 1964 com a tentativa de definição da Região Geoeconômica de Brasília, como visto anteriormente. Entretanto, devido à tecnocracia e burocracia da aparelhagem estatal, esse delineamento não chegou a uma definição legal.

Após o insucesso desse primeiro esforço, em 1967 Brasília foi analisada sob a ótica da polarização através de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - e pelo IPEA, objetivando a divisão dos estados do País em microrregiões homogêneas e polarizadas. Conforme a publicação da Revista

Interior³² esse estudo circunscreveu Brasília em uma dessas microrregiões (n° 355), definindo-se sua área de influência no processo de polarização³³.

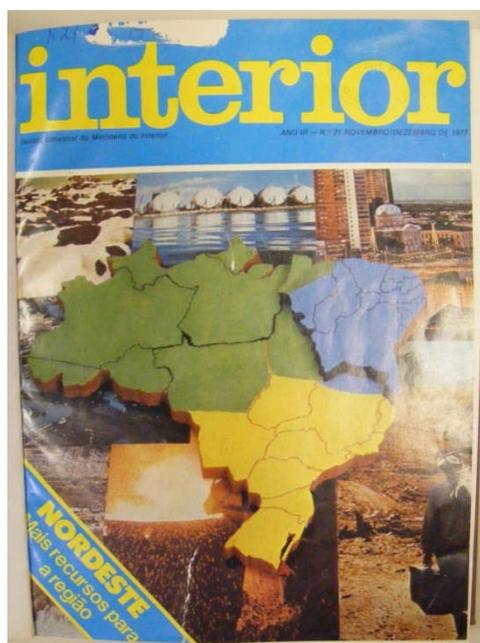


Figura 13: Capa da Revista Interior.
Ano IV – N° 21. Novembro/Dezembro de 1977
Fonte: Biblioteca do Senado Federal

O conceito de regiões homogêneas surgia naquele momento como produto do pensamento geográfico regional do IBGE³⁴, sendo apresentado em 1966 no Seminário sobre Pólos de Desenvolvimento realizado no Recife.

A identificação das referidas microrregiões polarizadas foi referenciada no processo de definição da hierarquia da rede urbana brasileira com intuito de definir um sistema nacional de pólos de desenvolvimento para o planejamento de um sistema de parques industriais.

Além disso, Luchese (2009) acrescenta:

³² Revista Interior – Ano IV – N° 21. Novembro/Dezembro de 1977.

³³ As regiões polarizadas foram definidas em função das relações pendulares existentes entre município, através das viagens constantes da população para fins de trabalho, negócios, saúde, educação. Através da intensidade dos fluxos foi definida uma hierarquia para as cidades-polo.

³⁴ De acordo com Luchese (2009) o pensamento geográfico brasileiro tinha como referência, a partir de meados da década de 1950, os geógrafos franceses, que vieram ao Brasil ministrar aulas em nossas universidades, entre os quais destacava-se Michel Rochefort que, naquele momento, estava em fase de conclusão de sua tese de doutorado acerca das redes urbanas.

A caracterização das micro-regiões homogêneas, que tinha como objetivo final rever a divisão regional, propunha-se a fornecer as bases para as políticas de desenvolvimento regional dos órgãos federais e estaduais, a formulação de planos de desenvolvimento municipais e metropolitanos e a formulação de projetos econômicos nos vários setoriais de desenvolvimento (LUCHESE, 2009, p.282).

Foi com base nesse estudo, juntamente com outros realizados pelo IPEA acerca dos padrões de urbanização brasileira, das experiências nacionais de planejamento municipal e da rede urbana brasileira, que foram elaboradas as diretrizes assumidas no campo do planejamento urbano e regional pelo então plano nacional de governo - o Plano Decenal³⁵ (1967-1976).

O Plano Decenal, elaborado pelo governo Castelo Branco a partir de uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais, contribuiu, segundo Rezende (2011) para “reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, ampliando em muito a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento” (REZENDE, 2011, p. 182).

Com efeito, o plano em questão se fez mais enfático a respeito da importância da temática urbana no crescimento nacional, apresentando as bases de uma Política Nacional Urbana. Para isso, teve como referência o levantamento do problema da rede urbana do País realizado anteriormente pelo IBGE.

No tocante ao cenário de distribuição econômica e demográfica, o documento chamou atenção para os desequilíbrios entre centros urbanos, que segundo sua interpretação, mostravam-se como fator impeditivo ao pleno desenvolvimento do País, ressaltando os problemas da concentração excessiva em São Paulo e Rio de Janeiro.

Foi proposto alterações na estrutura de urbanização do País baseado em experiência de desmetropolização³⁶ nos Países de centro. Contudo, para alcançar essa proposta, fazia-se necessário implementar um programa global fundamentado

³⁵ O Plano Decenal, assim como os demais planos governamentais elaborados na época da ditadura, foi coordenado e elaborado pelo então recém-criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA (IPEA).

³⁶ Por desmetropolização entendemos o arrefecimento da taxa de crescimento demográfico em áreas metropolitanas.

na ideia de desenvolvimento local integrado, sugerindo a valorização econômica dos municípios em consonância com as demandas locais.

Conforme Luchese (2009) ressalta, “essa ideia era simpática às consignas democráticas dos municipalistas em todo o País”. Nesse contexto, foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local – INDUL – com objetivo de gerenciar o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local Integrado – SNPDLI.

Com base nessa abordagem, foi dada ênfase para o potencial local microrregional, a qual deveria dispor de estratégias de aproveitamento em níveis macrorregional e nacional, devendo-se se basear em regiões-programa e polos de desenvolvimento, a exemplo da Inglaterra, dos Estados Unidos e da França.

A partir da apropriação dessas novas teorias, foi lançada uma abordagem das questões urbano-regional alternativa àquela apresentada no governo anterior, revendo, inclusive, a estrutura institucional para fazer frente à Política Urbana proposta. Quanto aos aspectos institucionais, Schmidt (1983) observa que o Plano Decenal

tinha já inspirado a criação de muitas instituições novas e inovativos programas específicos, o Ministério do Interior³⁷ entre eles. Todos diretamente ligados à implementação da política urbana vindoura. Com o advento da reforma administrativa de 1967³⁸, o governo já estava preparado para deslançar uma série de medidas que vieram a se constituir na política nacional de desenvolvimento urbano (SCHMIDT, 1983, p. 105).

Distintamente do PAEG, o Plano Decenal atribuiu novo significado à política regional, agora denominada de regional-nacional, de modo que o crescimento econômico passou a estar relacionado à integração das várias regiões do País, trazendo para o centro da proposta a estratégia de integração nacional.

Segundo o próprio plano informa, entendia-se que

uma política nacional de desenvolvimento urbano deve atentar para dois aspectos fundamentais do problema - o potencial local do desenvolvimento, equacionado em nível microrregional, e a conveniência e estratégia de aproveitamento desse potencial,

³⁷ 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.

³⁸ Decreto-Lei 200.

equacionadas em nível macrorregional – e deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento (BRASIL, 1967)

Assim, a redução de disparidades regionais se faria através da “criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada região, fixando-se para cada uma delas uma taxa satisfatória” (BRASIL, 1967).

Com a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970), essa orientação foi ratificada. Sua estratégia definia-se pelo objetivo de promover a convergência das taxas de crescimento da produção e da capacidade produtiva, visando uma taxa equilibrada de crescimento a longo prazo.

Para isso foi proposta a adoção de uma política de investimentos voltada para a expansão fundamentada na diversificação das fontes de dinamismo e ampliação da infraestrutura. Ademais, previa-se a adoção de medidas para ampliar o mercado interno por meio de estímulos à redução de concentração de renda.

Em vista disso, a Parte III do Plano que dispõe sobre o Desenvolvimento Regional e Urbano, indicou a elaboração de uma política de desenvolvimento urbano através de uma ótica regional. Isso mostra que, embora o Plano Decenal não tenha sido executado em função do seu abandono pelo governo Costa e Silva, suas propostas fez germinar reflexões importantes acerca da questão urbano-regional brasileira.

Podemos inferir que esse alinhamento entre as propostas do Plano Decenal e do PED se deu, em parte, devido ao fato de que, segundo Cintra e Haddad (1978), a seção urbana de ambos teria sido coordenada pelo mesmo profissional, o arquiteto e urbanista Harry Cole³⁹, então membro do IPEA e participante da equipe de estudos que preparou o Decreto 59.917 de regulamentação das atividades do Serfhau.

Nesse sentido, cabe aqui uma consideração: tendo em vista a lógica mais autárquica adotada pelo Serfhau, ou seja, uma abordagem voltada mais para as estruturas internas da cidade em detrimento das relações intermunicipais, portanto, em contradição com o que estava sendo proposto pela política urbana nacional através

³⁹ Para mais informações a respeito da trajetória profissional do arquiteto urbanista Harry Cole, ver: LUCHESE, Maria Cecília. **Em defesa do Planejamento Urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de James Harry Cole**. Tese Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia da São Carlos da Universidade de São Paulo. 2009.

do Plano Decenal, teria Harry Cole procurado romper com esse pensamento ampliando as diretrizes apresentadas pela a política urbana do PED?

O fato é que a convergência entre as diretrizes do PED com o Plano Decenal fica devidamente clara através dos objetivos básicos do planejamento regional do PED, a saber:

I – “criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada grande região;

II – a inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas a uma relativa diferenciação econômica de cada região, e a formação de um mercado nacional integrado” (BRASIL, 1968).

Para isso foram previstos alguns instrumentos, entre os quais destacamos:

- “Aplicação da orientação do Programa Estratégico ao campo do desenvolvimento regional, concentrando-se recursos em certo número de pólos em cada região, dentro do objetivo de selecionar prioridades bem definidas e sobre elas produzir impacto substancial. No contexto do desenvolvimento urbano integrado, definição de alta prioridade para os programas de desenvolvimento de áreas metropolitanas” (BRASIL, 1968, p.135).

Dessa forma, o plano chamava atenção para a observância da eficácia dos dispêndios, de modo que fossem concentrados em espaços econômicos aptos de desenvolvimento planejado capazes de estimular o crescimento de áreas vizinhas. Para tanto, fazia-se necessário a definição de polos de desenvolvimento, em número compatível com os recursos disponíveis para estruturá-los.

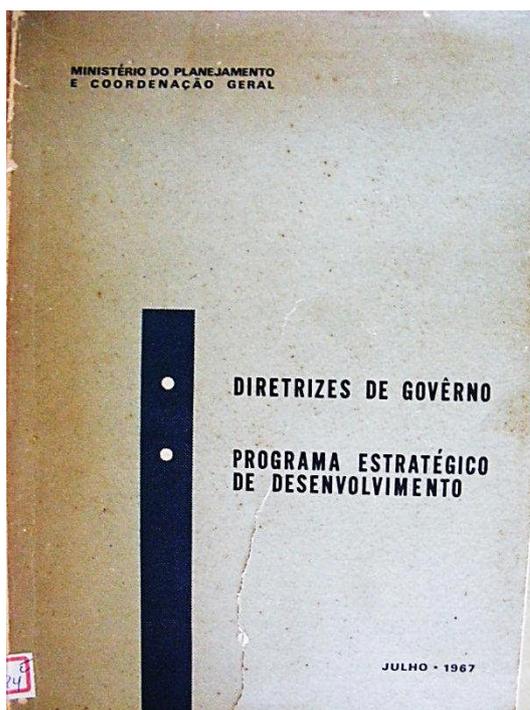


Figura 14: capa do Programa Estratégico de Desenvolvimento

Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq

A respeito das diretrizes voltadas para o desenvolvimento urbano, embora reconhecesse a simbiose entre o desenvolvimento das cidades com os potenciais econômicos de sua respectiva região, era imperioso verificar a compatibilidade com os interesses mais amplos do desenvolvimento das macro-regiões e do País.

Uma política nacional de desenvolvimento urbano que atente para o potencial local do desenvolvimento, equacionado em nível micro-regional, e a estratégia do aproveitamento deste potencial, equacionada em nível macro-regional e nacional – deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento. A identificação dos polos de desenvolvimento de cada região é importante para evitar dispersão de aplicações, em conformidade com a orientação do Programa Estratégico⁴⁰ (BRASIL, 1968, p. 143).

A respeito da região Centro-Oeste, cabia à SUDECO a coordenação do desenvolvimento regional, que se daria através da articulação com os estados e municípios, os ministérios e órgãos federais atuantes na área, tendo em vista as

⁴⁰ Feita a seleção das regiões-programa e polos de desenvolvimento, caberia ao Serfhou o papel de implementação e acompanhamento das fases de execução, que se daria através do PLI.

diretrizes do planejamento nacional, compatibilizando assim as ações de planejamento a nível nacional, regional e estadual.

Distintamente da SUDENE, cujo discurso de criação estava focado na dinamização econômica do Nordeste objetivando a superação do fosso histórico da relação renda/população, a SUDECO apresentava como objetivo principal estimular a ocupação do Centro-Oeste, implantando as estruturas de suporte à expansão do capitalismo, a fim de integrar essa região aos grandes centros comerciais do Centro-Sul do País. Além disso, ressaltava-se o seu papel no processo de integração nacional e na contenção de fluxos migratórios.

Não se tratava, portanto, de iniciativas de colonização como aquelas que marcaram a primeira metade do século XX, em que as ações governamentais se resumiam basicamente à construção de poucas novas cidades e abertura de rodovias; mas de desenvolvimento econômico. O impulso dado pelo Governo Federal no alcance a esses objetivos encontrava nas políticas de urbanização de caráter interurbano, mecanismo adequado para sua consecução.

Conforme observado por Cintra e Haddad (1978) naquele momento “parecia haver base sólida para erigir a política urbana nacional, construção hierárquica de planos territoriais com amplitudes diversas (...) implicando na estruturação de um conjunto hierarquizado de cidades” (CINTRA; HADDAD 1978, p. 205).

Ademais, Davidovich (1984) ao se referir à política urbana desse período nos informa que

A consolidação de uma rede de cidades tem sido assumida como componente espacial de estratégias de desenvolvimento, na medida em que compreende unidades funcionais interdependentes, submetidas a regularidades e perseguindo metas comuns. Representaria desse modo um elemento fundamental para a consecução de objetivos de equilíbrio do sistema (DAVIDOVICH, 1984, p.17)

A partir desse entendimento as cidades de porte médio ganhavam notoriedade pelo seu duplo papel a ser desempenhado nas políticas de caráter interurbano: contenção de fluxos migratórios para as metrópoles, como meio de aliviar as tensões sociais aí crescentes; e importante componente para assegurar a implantação das bases materiais para uma sociedade inteiramente urbanizada.

Tratava-se de diretrizes consubstanciadas na difusão de padrões e valores da modernização, na “desconcentração concentrada” de investimentos e de atividades, visando à reprodução ampliada do capital e envolvendo o discurso da equidade. Convergente a esse discurso foi criado o Programa de Ação Concentrada – PAC⁴¹ – em 1969, pelo Ministério do Interior, como “a primeira tentativa real de tratar a questão urbana de forma integrada” (SCHMIDT, 1983, p. 105).

Note-se que à época da criação do PAC, Harry Cole desempenhava a função de coordenador do IPEA. Luchese (2009) afirma que nesse período Cole passou a acompanhar “a produção dos conceitos que estabeleceram a política urbana e regional do governo Castello Branco e de Costa e Silva, quando Cole leva essa experiência para o Serfhou” (LUCHESE, 2009, p. 277).

O PAC foi criado com objetivo de promover o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o território nacional, tendo em vista a coordenação global entre agências municipais, estaduais e federais. No total foram selecionados 455 municípios, o Distrito Federal e o antigo estado da Guanabara, a serem planejados de acordo com o tamanho e o papel por eles desempenhado no desenvolvimento regional. Não se objetivava apenas a cobertura dos polos estratégicos.

A partir disso, propôs-se um conjunto de planos organizados hierarquicamente, de modo que cada grupo de municípios fosse atendido por diferentes tipos de intervenção: Relatórios Preliminares, para os municípios menores; Plano de Ação Imediata, para os de tamanho médio; Planos de Desenvolvimento Local Integrado, destinados a polos regionais maiores.

De acordo com Monte-Mór (2008) “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 PED” (MONTE-MÓR, 2008, p.52).

⁴¹ Portaria 214, de 11 de Junho de 1969 - Ministério do Interior.

Além disso, chamava atenção para a desintegração apresentada pelos planos urbanísticos elaborados até o momento, preconizando o planejamento urbano integrado.

No ano seguinte, o Plano Metas e Bases para Ação de Governo foi elaborado em setembro de 1970. Não se constitui em um plano global, mas de um documento eminentemente prático, cujos focos são as metas estratégicas dos setores principais.

Embora Steinberger e Bruna (2001) tenham atentado para o fato de que o plano tenha trazido o espaço urbano através de uma abordagem esparsa e não tenha sido feito referências diretas à política urbana, Schmidt (1983) traz outra interpretação ao observar que o Metas e Bases sistematizou a definição de várias medidas que viriam a ser referenciadas pela política urbana nos próximos anos, a saber:

- Desenvolvimento das principais Regiões metropolitanas do País, notadamente Rio de Janeiro e São Paulo;
- O fortalecimento da estrutura de tomadas de decisão ao nível municipal, através da implementação do plano para o desenvolvimento local integrado, de acordo com o PAC;
- A integração e coordenação de programas setoriais de urbanização;
- O estabelecimento de normas e prioridades para o uso dos disponíveis através do Fundo de Participação dos Municípios. (BRASIL, 1970).

Apesar de ser um programa pragmático, trouxe contribuição significativa no campo do planejamento territorial através do **Programa de Integração Nacional – PIN**, (como visto no primeiro capítulo), o qual viria a ser detalhado posteriormente pelo I PND.

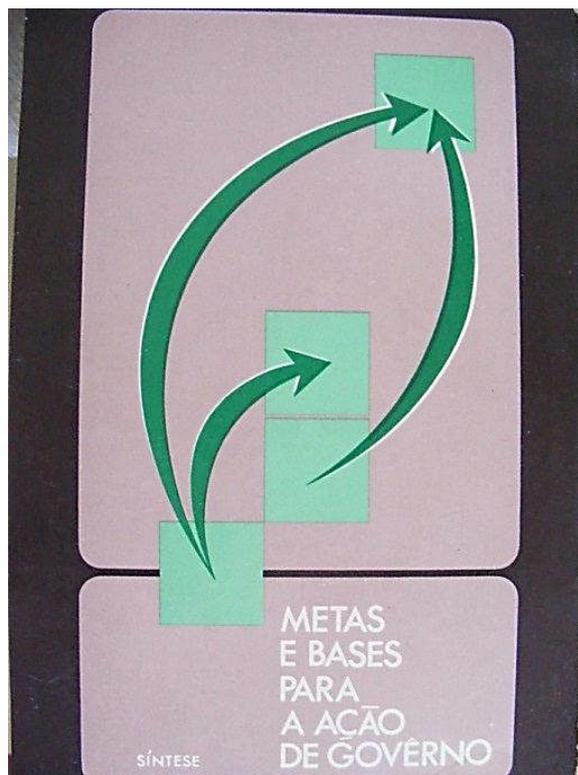


Figura 15: Capa do Metas e Bases para Ação de Governo

Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq.

Embora o Metas e Bases tenha apresentado certo retrocesso quanto as discussões do tema em questão, foi realizado no âmbito de sua vigência, em Julho de 1971, o **Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local**, pelo Ministério do Interior e pelo Serfhau, em Brasília. Este evento oportunizou a sistematização de uma série de reflexões a respeito da política urbana nacional, mostrando que os debates que corriam em paralelo à elaboração dos planos nacionais, muitas vezes preenchiam certas lacunas abertas pela não observância de demais aspectos.

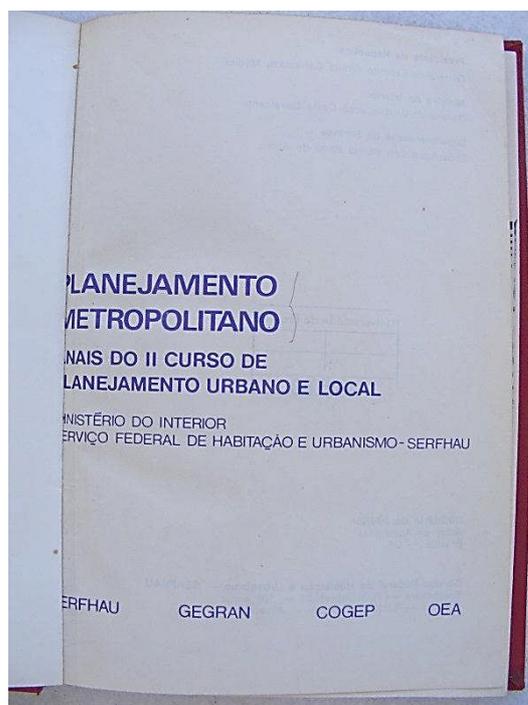


Figura 16: Contracapa do Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local – Ministério do Interior/SERFHAU
 Fonte: Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Os debates construídos nesse Seminário tinham como premissa básica o seguinte entendimento: *“Não se pode conceber desenvolvimento nacional sem desenvolvimento urbano”* (BRASIL, 1971). Com base nesse pensamento, foram feitas considerações a respeito da rede urbana brasileira que se mostrou através de profundos desequilíbrios e como tal necessitava ser remediada.

As diretrizes expostas no âmbito da política urbana, consideravam que

A dinâmica de avanço das frentes pioneiras que alteram as fronteiras de desenvolvimento, exigem a construção progressiva de uma rede urbana de apoio, hierarquizada segundo suas funções, para sua eficiente incorporação à economia nacional (BRASIL, 1971, p.10).

O Centro-Oeste passava a ser pensado não apenas através dos seus aspectos produtivos, mas como uma região que reclamava pela estruturação de uma rede urbana adensada. Embora não tenha sido feitas considerações diretas a Brasília, essa abordagem foi enormemente apropriada pelo **Grupo de Estudos da Rede Urbana da Região Geoeconômica de Brasília**, sob coordenação dos professores Ricardo Libanez Farret e Monteiro Santana, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília e do Departamento de Economia da mesma Universidade, respectivamente.

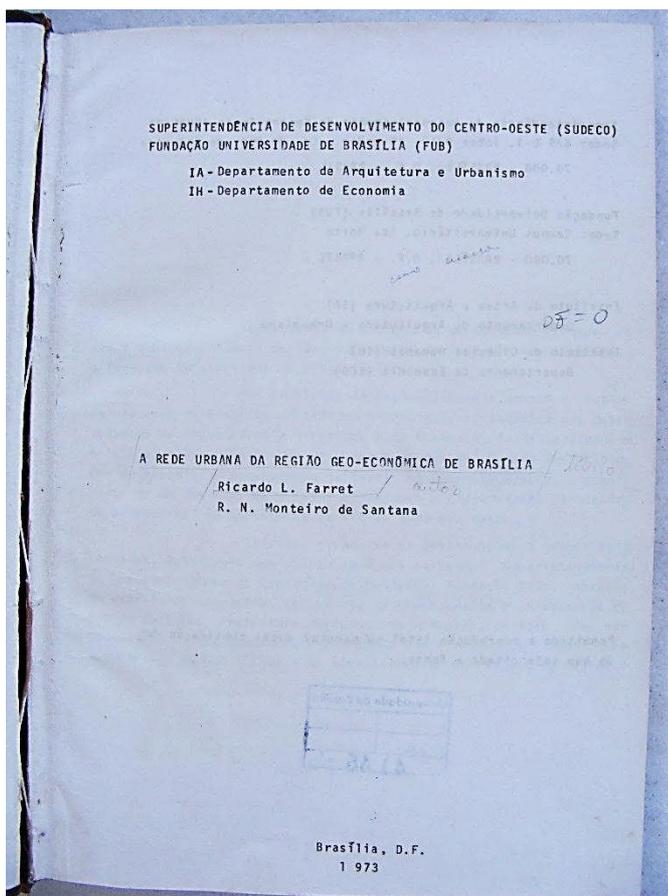


Figura 17: Contra-capa do estudo “A Rede Urbana da Região Geoeconômica de Brasília”.
 Fonte: Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Este estudo foi realizado em 1973 a pedido da SUDECO e do Ministério do Interior, com objetivo de caracterizar a área de abrangência do processo de desenvolvimento de Brasília e propor uma política urbana para a região estudada.

Segundo o documento, a região definida compreendia, cerca de 3 milhões de habitantes e, no final da década teria 4,3 milhões de habitantes; é formada, aproximadamente por 160 municípios, sendo 148 de Goiás, 11 de Minas e o DF entendido como cidade única (BRASIL, 1973).

O modelo de organização territorial era visto como um produto da política urbana definida para a área, a qual consistiria no fortalecimento dos municípios e, sobretudo, de suas inter-relações, objetivando a formação de economias externas.

Ademais, as proposições feitas a partir desse estudo partiam do entendimento de que os problemas de Brasília estavam localizados fora de sua área de abrangência

imediate. Chamava atenção para o fato de que a rede urbana não havia sido estruturada de forma adequada, o que acabaria por dar continuidade ao aumento dos contingentes populacionais em direção a Brasília e Goiânia pela incapacidade de retenção populacional nos municípios de economia frágil. Nesse sentido, o documento ressalta que:

As medidas previstas não teriam efeito também com relação aos contingentes advindos de outras regiões, pois a redução dos fluxos migratórios para Brasília dependerá muito mais de uma política urbana da mesma natureza da que se prevê para esta região, nas chamadas frentes pioneiras (...) do que da implantação de uma estrutura adequada para prestação de serviço nas áreas periféricas à Brasília (BRASIL, 1973, p.87).

É lícito observar que esse Grupo de Estudo foi formado no âmbito do I PND, que apesar de não ter apresentado um capítulo específico para tratar do desenvolvimento urbano e regional, ao apresentar o modelo econômico e a estratégia de desenvolvimento a serem adotados, os fatores espaciais surgem como elementos integrantes essenciais.

É sob essa ótica de desenvolvimento integrado, que o I PND fez referência ao enfoque regional de Brasília, compreendendo-a não mais como uma cidade isolada, mas como uma relação entre várias cidades. Foi a partir desse plano que a conceituação da Região Geoeconômica de Brasília, efetivamente, começou a tomar forma. O I PND assim se refere:

Ao lado das políticas relativas ao Nordeste e Norte, e das medidas em relação ao Centro-Oeste, a Política de Integração Nacional criará a Região Geo-Econômica de Brasília, integrando-a no processo de crescimento do Planalto Central e permitindo a sua articulação com as demais macro-regiões do País. Isso se fará, inclusive, pela complementação das rodovias radiais de Brasília — de interligação com as regiões do Programa de Integração Nacional (PIN) (BRASIL, 1971).

Podemos afirmar que esse destaque dado à Região Geoeconômica de Brasília foi determinado por dois motivos principais: o enorme potencial que essa área apresentava em termos de mercado e infraestrutura; e os seus problemas que já começavam a se apresentar no panorama urbano brasileiro.



Figura 18: Capa do I Plano Nacional de Desenvolvimento

Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq.

Além das considerações expostas, outro estudo também foi produzido no âmbito do I PND: **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas**. Esse estudo, realizado pelo IBGE e Ministério do Planejamento, tinha como objetivo analisar as redes urbanas brasileiras, seus níveis de equipamento, a determinação das áreas de influência das cidades e as relações cidade-região.

Tratava-se de um prolongamento das pesquisas ora iniciada em 1966 pelo próprio IBGE, como citado anteriormente. Ocorre que, ao longo do intervalo entre os dois estudos, Brasília já havia acumulado por sobre o território elementos suficientes para projetá-la como uma metrópole emergente, condição diferente daquela analisada em 1966. A respeito da Capital Federal, o documento observa que:

Brasília reúne à sua função de Capital Federal uma grande projeção regional que se estende pelo divisor Tocantins-São Francisco, graças ao seu excelente equipamento no setor terciário. Brasília vem cumprindo, assim, uma função já exercida por numerosas outras cidades no País, de posto avançado da civilização e de **fator de desenvolvimento regional** (BRASIL, 1972, p. 23, grifo nosso).



Figura 19: Capa do estudo “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas”.
Fonte: Biblioteca do IPEA-Brasília.

Em 1973 é elaborado, a pedido da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – Seplan/PR -, um documento sobre Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. De acordo com Steinberger e Bruna (2001) esse documento tinha por base a teoria francesa de desenvolvimento *aménagement du territoire*, principalmente a política das metrópoles de equilíbrio.

Apresentava também críticas a respeito da atuação governamental do final dos anos 1960, início dos anos 1970, ao identificar no êxito alcançado pela política econômica a razão para a não observância dos problemas de organização do território nas propostas de desenvolvimento global. Ou seja, a variável espacial não vinha sendo contemplada de forma apropriada pelos planos governamentais anteriores.

Além disso, deixou grande contribuição ao pensamento urbanístico e regional, servindo de base para elaboração das políticas urbanas nas décadas de 1970 e 1980. Suas considerações recaiam sobre:

a) o alcance da política urbana vai além das estruturas internas dos núcleos urbanos para ir ao encontro da problemática regional, através da estruturação com a rede de cidades; e

b) um modelo de ocupação do território deve ser compatível com o processo de desenvolvimento econômico e social.

Com base nos levantamentos realizados, o documento definiu quatro diferentes tipos de áreas para ações de uma política nacional de desenvolvimento urbano, a saber:

- De contenção: as metrópoles São Paulo e Rio de Janeiro;
- De disciplinamento e controle: Brasília, Recife, Salvador, Fortaleza, Belém, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba e Campinas;
- De dinamização: Pólos de Desenvolvimento;
- De Promoção: áreas urbanas suscetíveis de tratamento diferenciado.

Aqui levantamos uma questão: Tendo por base que as referências feitas à Brasília, pelo I PND e pelo estudo do IBGE, posicionavam a Capital Federal como importante elemento, ou por não dizer, como protagonista da política de integração nacional, não estaria o documento em questão indo na contramão ao posicionar Brasília nas áreas de “Disciplinamento e Controle” e não de “Pólos de Desenvolvimento”? Não existiria aí uma certa incompatibilidade entre os objetivos que haviam sido propostos anteriormente?

O fato é que a ênfase dada a Brasília até então, consolidava paulatinamente sua importância em nível nacional e regional. Além disso, Ricardo Farret destacava que “pela primeira vez, dentro da tradicional divisão regional do Brasil, se reconhece, dentro da Região Centro-Oeste, uma particularidade definida pela região de Brasília” (FARRET, 1974).

Neste contexto, foi realizado em agosto de 1974, pela Comissão do Distrito Federal do Senado, o **I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília**. Neste evento, que talvez tenha sido o de maior relevância para a construção dos debates em torno do planejamento regional de Brasília, participaram um conjunto de técnicos, professores, políticos, profissionais, entre os quais o próprio Lúcio Costa,

com objetivo principal de rever o cenário de Brasília em seus aspectos globais e indicar soluções para sua problemática urbana e regional.

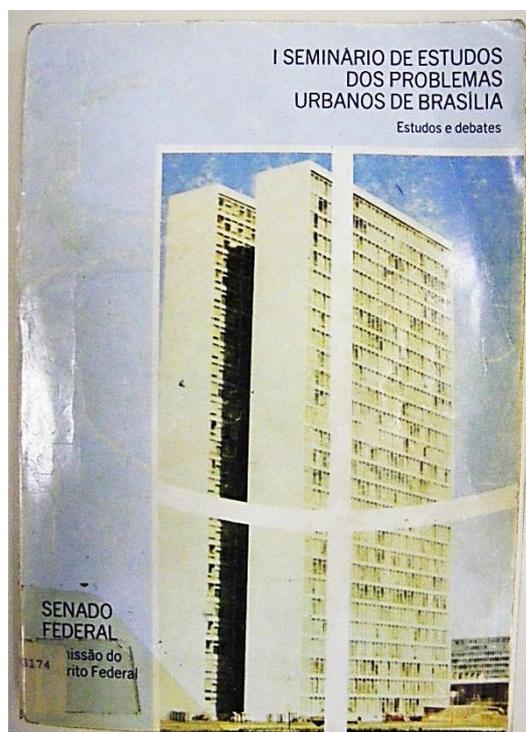


Figura 20: Capa do Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília
 Fonte: Biblioteca Central da Universidade de Brasília

A par das considerações feitas por Lúcio Costa, voltadas, fundamentalmente, para a estrutura urbana do Plano Piloto, grande parte das participações consideraram em suas falas o tema da questão regional da Capital Federal. Embora houvesse aí um avanço importante para se compreender as interfaces inerentes a urbanização do DF, a dicotomia entre os diferentes papéis atribuídos à Brasília foi recorrentemente lembrada como algo a ser definitivamente considerado. A esse respeito José Coutinho anunciava:

A realidade impõe ao planejador a consideração dessa ambiguidade que está contida em Brasília. Brasília é, hoje, uma cidade que apresenta vários dos problemas existentes nas nossas maiores metrópoles, mas tem um compromisso com a cultura, um compromisso com a História, um compromisso com atitudes assumidas anteriormente (COUTINHO, 1974, p. 33).

Por outro lado, o Secretário-Geral do Ministério do Interior - Eng. Henrique Cavalcanti - lembrava que cabia indagar se Brasília estava em equilíbrio com a rede urbana de seu espaço geoeconômico, e com as regiões produtoras que a

circundam. Em sua fala, Cavalcanti afirmava que essa indagação referia-se a terceira etapa da evolução de Brasília e como tal necessitaria aceitá-la em sua versatilidade, “sem receio de ignorar certos preconceitos e certas superstições em matéria de organização” (CAVALCANTI, 1974, p. 97). Além do exposto, Cavalcanti complementava:

Brasília descobre que não é um avião do espaço, mas que o chão onde ela pousa é este Brasil do Centro-Oeste, e que é necessário fixar e determinar as suas relações e interdependências, continuando a exercer um papel de foco de atração migratório, centro polar de serviços e consumidor de matérias-primas e produtos (CAVALCANTI, 1974, p. 97).

Ou seja, havia a necessidade de atenuar o excessivo enrijecimento do projeto urbanístico do Plano Piloto e assumir Brasília como um elemento importante na ocupação e consolidação da região central do território brasileiro. Com base nesse entendimento, Ricardo Farret, através de sua apresentação sob o título de “Aspectos Regionais de Brasília”, observou que:

[...] os limites físicos de uma cidade, isoladamente, não tem a importância igual, ou pelo ou menos semelhante às relações que essa mesma cidade tem com as demais de sua região. É o conceito, em outras palavras, de rede urbana; a cidade vale mais pelas relações que ela mantém com as outras em torno, do que propriamente pelo que ocorre dentro dela (FARRET, 1974, p. 139).

Trazendo essa abordagem para o caso de Brasília, significava dizer o que já estava sendo exposto através dos estudos já realizados: o Plano Piloto não teria nenhum significado enquanto entidade isolada sem relações com demais cidades, sobretudo, com as do estado de Goiás que compõem a Região Geoeconômica de Brasília.

Ocorre que, segundo o próprio Farret, essas relações necessárias ao dinamismo da cidade estavam se dando de forma equivocada:

Brasília, Goiânia, Anápolis, e outros centros, se relacionam ainda muito mais com cidades dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro do que, propriamente, entre si. Isso mostra que falta coesão interna à região, que não é organizada, dentro da terminologia dos geógrafos (FARRET, 1974, p. 141).

Tratava-se de uma situação nova, peculiar, singular no processo de urbanização brasileira, para a qual foi estruturada uma conjugação de esforços bastante expressiva para tratar da questão urbano-regional de Brasília.

Assim é que em 1974 já atuavam direta ou indiretamente sobre área em questão, o Ministério do Interior, através do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS - da SUDECO, SERFHAU, Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE -, PROTERRA, PIN, PROVALE; o Grupo de Trabalho da Região Geoeconômica de Brasília; os governos do estado de Goiás e do DF; além do Plano NOROESTE, do Governo do estado de Minas Gerais.

Entretanto, apesar desse esforço conjunto de instâncias governamentais atuando sobre a região Geoeconômica de Brasília, José Carlos Coutinho promulgou o seguinte:

O que propomos, e consideramos que seria talvez a maior conquista deste Seminário (...) a ideia e o empenho de se criar não um plano, não um órgão, mas sim um sistema de planejamento para que esses interesses, que muitas vezes são os mais sadios, os mais puros, não se transformem novamente em ações pragmáticas, em ações empíricas, improvisadas. O que nós queremos é (...) uma mentalidade coletiva capaz de chegar, a médio e longo prazo, às soluções dos problemas e aos encaminhamentos corretos para as dificuldades que Brasília atravessa (COUTINHO, 1974).

Podemos afirmar que essa reivindicação é reflexo da mentalidade de planejamento já presente na esfera federal. Assim, alinhado à essa consideração, em 29 de janeiro de 1975, acolhendo a exposição de motivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE -, o presidente Ernesto Geisel instituiu o PERGEB, produto dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho dois anos antes e que, portanto, obedecia “às diretrizes traçadas por ele, de definir áreas-programa, as quais, consolidadas, seriam seus primeiros contornos geográficos” (BRASIL, 1978).

Assim, temos que o PERGEB foi instituído no âmbito do II PND (1975-1978), um plano marcado pela importante reformulação na concepção e no processo de planejamento urbano e regional. Suas propostas deixavam claro que o pensamento urbanístico característico da primeira metade de século XX – voltado para o atendimento dos problemas internos das cidades – havia sido superado.

Essa superação fica devidamente clara no item I do Capítulo IX que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU-, onde lê-se: “A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra,

definindo-se a sua função económica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística” (BRASIL, 1974, p. 86).

Além dessa abordagem, o II PND apresentava considerações a respeito da metropolização prematura, e do número inadequado de cidades médias para um razoável equilíbrio da rede urbana nacional. Assim, foi proposta uma melhor estruturação do sistema urbano, com objetivo de se obter maior eficácia das funções desempenhadas pelas cidades e melhoria dos padrões de urbanização, de modo que foi deliberado o seguinte:

- Implantação das nove Regiões Metropolitanas;
- Identificação das funções exercidas pelas metrópoles;
- Definir pólos secundários de âmbito nacional e regional; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação do território.

Nesse sentido, definia-se a importância em promover a urbanização nas áreas de ocupação recente ou não-consolidadas das regiões Norte e Centro-Oeste e para a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da Região Geoeconômica de Brasília.



Figura 21: Capa do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Fonte: integra o acervo documental particular do Prof. Dr. Rodrigo de Faria

para uso com fins acadêmicos no âmbito do Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade - GPHUC-UnB/CNPq.

Ademais, o capítulo que versava sobre a Integração Nacional, destacava o PERGEB através da sua função de dinamizar os núcleos urbanos estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração nacional (Trans-Amazonica, Cuiabá—Santarém, Belém—Brasília, etc), bem como em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agro-mineral e agroindustrial (BRASIL, 1974).

Ficava claro que o II PND parecia destinado a marcar uma nova forma de intervenção estatal, tanto na econômica brasileira, como no ordenamento territorial do país. Essas reestruturações foram promulgadas por Maria Adélia de Souza (1999):

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. Isso foi em parte conquistado: é o sentido das áreas de intervenção definidas como base territorial e estratégica (SOUZA, 1999, p.121).

Nesse sentido, o PERGEB, acolhendo as estratégias do II PND, foi formulado com objetivo de oferecer à região de influência de Brasília condições de desenvolvimento mais equilibrado e consentâneo com o da Capital da República, visando a integração da região periférica ao DF ao processo de desenvolvimento regional.

O PERGEB previa recursos da ordem de Cr\$ 1.600 milhões, para o período compreendido entre 1975/77, dos quais aproximadamente 50% deveriam ser financiados pelos governos dos estados de Minas Gerais, Goiás e DF. O programa apresentava como foco a execução de programas de fortalecimento de núcleos urbanos selecionados, visando a ampliação da infraestrutura física da área, através da hierarquização dos centros urbanos sob influência regional e da interligação dos núcleos e áreas de produção via ampliação do sistema de comunicações e transporte (BRASIL, 1975).

Os investimentos foram programados para aplicação nos setores de educação, saúde, saneamento, energia elétrica, telefonia, transporte rodoviário, mineração,

desenvolvimento agroindustrial e rural, e estudos de oportunidade de promoção de produção industrial.

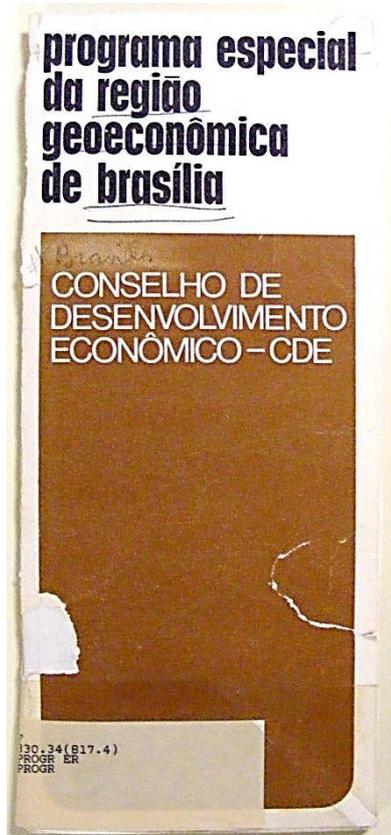


Figura 22: Capa do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
Fonte: Biblioteca da Câmara dos Deputados

Além dos investimentos previstos nos setores destacados, o PERGEB apresentava os seguintes objetivos:

1. Preservar o caráter político-administrativo e cultural de Brasília, através da canalização dos esforços produtivos de maior vulto para o quadro mais amplo da região, devendo se incorporar tal orientação às ações estratégicas dos organismos federais atuantes na área, bem como do governo do DF;
2. Abrir oportunidades alternativas de absorção, na região Geoeconômica de Brasília, dos migrantes que vêm demandando a Capital da Republica.
3. Fortalecer os subcentros polarizadores da região Geoeconômica de Brasília, especialmente Alvorada do Norte, Uruaçu, Anápolis, Pires do Rio, Catalão,

Paracatu e Unaí, como forma de ofertar serviços à população regional, evitando pressão direta sobre o equipamento urbano instalado em Brasília;

4. Valorizar economicamente a região, com vistas à integração de sua economia ao processo de desenvolvimento do País.

Para isso, foram concebidas três escalas de intervenção: **a escala local**, área de contenção, compreendendo o DF – Plano Piloto, Cidades-Satélites e área do quadrilátero da Capital; **a escala de transição**, área de controle, que compreende dez municípios do entorno de Brasília, todos em Goiás – Planaltina, Padre Bernardo, Alexânia, Luziânia, Cristalina, Formosa, Cabeceiras, Pirenópolis, Abadiânia e Corumbá de Goiás; e **a escala regional**, abrangia as demais cidades dos estados de Goiás e Minas Gerais inseridos no programa. Essa escala foi definida como zona de dinamização, com intuito de formação de infraestrutura de apoio aos setores produtivos e estruturação de um sistema de cidades, priorizando os centros com efeito potencial econômico e maior noção polarizadora.

Essa estratégia espacial de interdependência funcional-urbana determinava que as atividades produtivas de maior relevância deveriam ocorrer para além dos limites do DF, onde seria permitido apenas o desenvolvimento de atividades de apoio direto a terceirização da economia, como empresas gráficas. Essa preocupação foi relatada na Revista Interior (1978) da seguinte forma:

A conclusão a que chegou o Governo Federal foi a de que o disciplinamento do crescimento de Brasília só será possível com a dinamização da chamada escala regional, os municípios que gravitam em torno da capital sem lhe serem limítrofes. Dinamização a que se chegara através do que o Programa define como “multipolarização seletiva”, estímulos ao desenvolvimento de polos sub-regionais, a partir dos quais deverá proceder-se ao desenvolvimento de toda a área [...] através deles será assegurada a integração interna da região geoeconômica e, em etapa posterior, sua articulação com o resto do país (INTERIOR, 1978, p. 50).

Vê-se assim que, embora a necessidade de preservar as características urbanas e administrativas de Brasília tenha se destacado em muitos discursos proferidos nesse período, foi através do esforço em dinamizar os municípios localizados em sua área de influência que foram criadas as condições necessárias para elevar a Capital Federal à posição de agente de integração nacional.

Além das cinco áreas definidas como prioritárias na intervenção estatal, a Figura 4 mostra a distribuição da malha viária e a rede urbana regional estruturada a partir das cidades de pequeno e médio porte.

Convém destacar que no ano seguinte a criação do PERGEB - 1976 - foi tornado público o Programa de Cidades de Porte Médio – PCMP - com propostas de equilíbrio da rede urbana nacional mediante a dinamização das cidades médias. Partia-se do entendimento que fatores relacionados à

posição geográfica, população, importância socioeconômica e o papel na hierarquia urbana regional e nacional dos centros urbanos de médio porte conferia valor estratégico para o desenvolvimento macrorregional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada em termos de política de organização territorial (STEINBERGER; BRUNA, 1991, p.51).

Essa compreensão levou à ratificação das propostas da SUDECO baseadas no modelo de Programas Especiais, através do qual se pretendia o fortalecimento da rede urbana do Centro-Oeste. Embora os documentos históricos levantados relacionados ao PERGEB não tragam nenhuma discussão a respeito do PCMP, é possível pensar que existiu uma relação por parte deste para com aquele, principalmente se pensarmos que Brasília foi abordada pelo II PND como agente de integração nacional.

As diretrizes apresentadas pelo documento do PERGEB foram reavaliadas e discutidas em maio de 1975 no **I Encontro de Estudos e Debates: O II PND e os Programas de Desenvolvimento da Região do DF e do Centro-Oeste**. Nessa oportunidade, foi ressaltado a importância do programa especial em questão, como um conjunto de investimentos em melhoria urbana de cidades selecionadas que possibilitaria assegurar a constituição de centros polarizadores alternativos indispensáveis à preservação de Brasília (TIMM, 1975, p. 42).

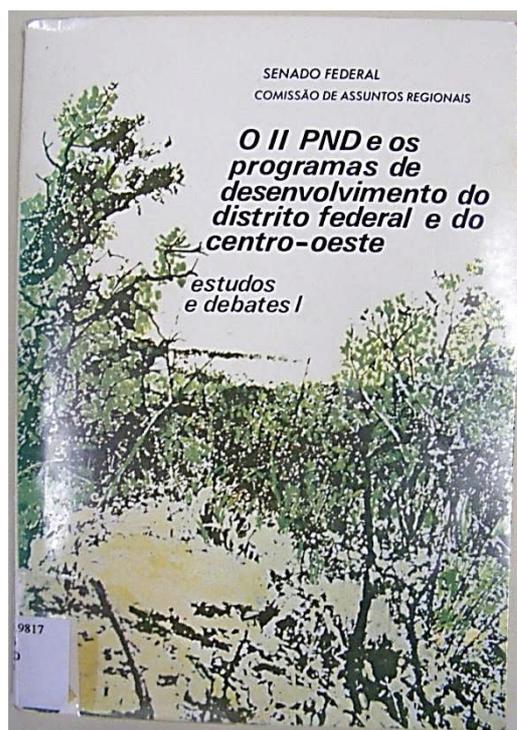


Figura 24: Capa dos Anais do encontro “O II PND e os problemas de desenvolvimento do Distrito Federal e do Centro-Oeste”
Fonte: Biblioteca do Senado Federal

Ainda no ano de 1975 foi definida a proposta de aplicação dos recursos para o biênio 1975-1977 por meio da Exposição de Motivos (EM) 275/75, cuja ordem de valor aproximava-se dos Cr\$ 250 milhões. Além desta, outras EMs foram apresentadas nos anos seguintes em que se definiam novos valores de investimentos para o programa.

A partir da década de 1980, as Exposições de Motivo passaram a reconsiderar os fatores que poderiam estar contribuindo para o agravamento do “problema” migratório. É o caso da EM 013/80-CDE, de 22 de Abril, em que se destaca:

Há um consenso generalizado quanto à dificuldade de se alcançar a redução do fluxo migratório que se dirige à Brasília atuando apenas na trajetória e nos focos internos à sua área de influência, sabendo-se ainda que, componente importante desse fluxo provém de regiões fora do alcance do Programa. De outra parte, reconhece-se a dificuldade de se estabelecer um conjunto definitivo e coerente de intervenção do setor público, face às rápidas transformações por que vem atravessando a região, subvertendo vocações e papéis.

A partir da leitura dessas considerações, fica claro que o PERGEB não vinha alcançando os objetivos pretendidos quando de sua criação: contenção do fluxo

migratório; dinamização da escala regional do DF; preservar o caráter monofuncional administrativo de Brasília. Ademais, é destacado a dificuldade em chegar a consensos acerca do papel da Capital Federal como um agravante no que concerne ao processo de planejamento para a área.

A atuação do PERGEB se estendeu até 1984, quando entrou em fase de esvaziamento o discurso oficial de política urbana nacional. Apesar das dificuldades expostas, pelo período em que esteve em vigor e pelo volume de investimentos aplicados na região geoeconômica de Brasília, foi reconhecido como um Programa de grande importância no processo de estruturação do desenvolvimento do território central do Brasil.

Porém, a crítica que se faz é que suas medidas foram elaboradas a partir de um conjunto de determinações de ordem nacional, inexistindo um olhar mais próximo sobre as reais demandas locais, de modo que, após quase dez anos em que esteve em vigor, o PERGEB não conseguiu alcançar os objetivos a que se propôs de início: a contenção migratória via fortalecimento dos municípios inseridos na área de influência do DF, que aliás, persistem ainda nos dias atuais.

Além da atuação do PERGEB, é lícito considerar demais propostas elaboradas com o intuito de promover a interação intermunicipal entre o DF e os municípios inseridos em sua área de influência, a exemplo da Associação dos Municípios Adjacentes de Brasília – AMAB, de 1979. Tratava-se de uma iniciativa municipal voltada para articulação de ações visando o desenvolvimento regional do DF, mediante as seguintes diretrizes: coordenação de medidas comuns aos municípios; cooperação intermunicipal; assessoria aos municípios; estudos e pesquisas no âmbito da escala regional (CODEPLAN, 1999).

Ademais, em 1998 foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE⁴², constituída pelo Distrito Federal e os municípios de

⁴² A Constituição de 1988 não contemplou a possibilidade de formação de regiões metropolitanas abrangendo municípios de mais de uma Unidade da Federação. Por isso, em 1998 o Congresso Nacional instituiu um novo formato jurídico – a Região Integrada de Desenvolvimento, com objetivo de possibilitar a articulação de ações de interesse comum de municípios pertencentes à diferentes estados.

Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no estado de Minas Gerais.

De acordo com Caiado (2004), os municípios que compõem a RIDE apresentam perfis bastante diferenciados que variam de acordo com sua localização. A autora destaca que aspectos relacionados à centralidade, capacidade de atração, retenção da população e taxas de crescimento populacional são diretamente influenciados pela proximidade destes municípios com o DF, o que faz transparecer o impacto local gerado em decorrência do processo de expansão urbana do DF.

De forma complementar, Catalão (2009) afirma que embora os municípios da periferia goiana de Brasília apresentem características socioespaciais específicas, de um modo geral, trata-se de um conjunto homogêneo, marcado pelo alto nível de dependência em relação à Brasília, pela precariedade de infraestrutura urbana, pelos altos índices de violência e desemprego.

No que se refere à especificidade econômica, Brasília é caracterizada pela elevada participação do setor terciário e a reduzida participação do setor de produção na economia local. Este quadro desdobra-se na RIDE através do enfraquecimento econômico dos municípios do entorno, altas taxas de desemprego e forte dependência econômica do núcleo central. De acordo com Miragaya (2000) a estimativa do ano de 2000 era de 308 mil Pessoas Economicamente Ativas, dentre as quais 29% deste total representava a parcela de desempregados, revelando uma das taxas mais altas do país.

Quanto à concentração dos postos de trabalho, Caiado (2004) através dos dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais -, mostra que para o ano de 2011 o setor de serviços empregava 657.872 pessoas, das quais 95,8% trabalhavam no DF e ainda faz a seguinte observação:

Para o total da região, os serviços são responsáveis por 79,9% dos empregos. A análise segundo a localização espacial dos municípios demonstra que a participação do setor é mais elevada nos municípios que integram o entorno imediato do Distrito Federal: os serviços representavam 81,3% dos empregos formais no DF, 63%

nos municípios do entorno imediato e 52% nos demais municípios do entorno (CAIADO, 2004, p. 67)

Dessa forma, a partir da divisão do trabalho, da estrutura econômica local e da presença do Estado como agente principal no processo de gestão e planejamento urbano e regional, a configuração espacial assume seus formatos caracterizados pela forte disparidade social e demais desdobramentos provenientes deste fenômeno, como problemas relacionados à mobilidade, desarranjos ambientais, desequilíbrios econômicos, concentração de renda, desemprego, violência urbana, entre outros.

Com o propósito de atenuar esses efeitos negativos, o governo do DF anunciou em 2011 a retomada do PERGEB. Segundo a Minuta de Decreto de 15 de Fevereiro de 2011, esse plano parte da premissa básica de que

é possível conciliar as necessidades do crescimento econômico com a ocupação e o uso sustentável e não predatório do território, mas para tanto é necessário um amplo planejamento, contemplando ações de ordenamento do território, ampliação e melhoria da infraestrutura econômica, condições básicas para o incremento das atividades produtivas e a melhoria dos serviços públicos, ou seja, um conjunto de medidas que resultem, em última instância, na melhoria da qualidade de vida de toda a população (BRASIL, 2011).

Percebe-se que, o foco, antes concentrado na preservação do caráter administrativo de Brasília foi deslocado para o fator ambiental que passou a ser incorporado à abordagem governamental da política de desenvolvimento regional como o objetivo principal.

Diante do exposto, é possível afirmar que o aglomerado urbano de Brasília tem percorrido caminhos semelhantes às demais metrópoles brasileiras, ainda que os esforços do Estado tivessem direcionados no sentido de atuar de forma contrária a essa tendência. No entanto, verificou-se que as medidas governamentais eram limitadas, não sendo capazes de abranger a real problemática que se consolida(va) e que vem se reverberando de forma cada vez mais intensa, pelo efeito da insistência em permanecer seguindo as mesmas determinações de cinquenta anos atrás.

Nesse sentido, acreditamos que seja necessário direcionar esforços conjuntos na resolução de demandas relacionadas às infraestruturas e à geração de empregos

nas cidades dos estados de Goiás e do norte de Minas Gerais, conforme o grau de interdependência estabelecido com o DF, mediante a diversificação da base produtiva regional a partir da inserção de um setor industrial e um parque tecnológico em escala regional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu investigar dimensões ainda pouco historiografadas das primeiras ações estatais elaboradas para tratar do processo de metropolização de Brasília – FUNDEFE e PERGEB. Por estarem localizadas temporalmente no contexto histórico marcado pelo desenvolvimentismo ditatorial, tornou-se imprescindível o entendimento do exercício do planejamento nacional pelo Estado brasileiro, particularmente a partir da década de 1930, quando da mudança da base econômica produtiva nacional de agrário-exportador para industrial-capitalista.

Ao longo de aproximadamente cinquenta anos (1930-1980), o Brasil viveu um período de plena expansão de suas atividades produtivas industriais. Com intuito de gerar novos mercados e, assim, realimentar intermitentemente a geração de demandas internas, o Estado, no papel de principal agente do desenvolvimento, apresentou como estratégia central a expansão da fronteira econômica via ocupação territorial. Buscava-se por meio da construção de novos núcleos urbanos e da ampliação da infraestrutura, promover a interiorização do desenvolvimento.

Entretanto, verificou-se nesse trabalho que, a presença de variáveis relacionadas à própria estruturação do Estado brasileiro, à estrutura fundiária e à escassez de recursos governamentais, condicionou o modo de produção a uma forte concentração espacial, sobretudo na região Centro-Sul. Como consequência desse fenômeno, teve início em meados do século XX a configuração do processo de metropolização no Brasil.

Com o objetivo de atenuar os efeitos negativos do intenso agrupamento populacional em reduzido número de áreas urbanas, o Governo Federal partiu para adoção de medidas específicas no que concerne à conjugação de diretrizes da política econômica e demográfica.

Nesse ínterim, o Capítulo 2 mostrou que, a partir da década de 1960, foram elaboradas medidas de reestruturação demográfica através da contenção de fluxos migratórios em áreas de fronteira, com intuito de atenuar as demandas pelas metrópoles nacionais bem como criar condições de ocupação do espaço vazio do território nacional. Dentro dessa proposta, a região Centro-Oeste foi definida como a

mais adequada para o desempenho dessa função, pelas suas características geográficas, naturais, sociais e econômicas.

Como consequência desse modo de desenvolvimento, tiveram início os debates governamentais acerca da importância de se pensar as cidades e as regiões em suas diferenças e interdependências, assim como o aprofundamento dos estudos sobre as redes urbanas que, dentro do ideário desenvolvimentista, assumiam a função de consolidar as novas fronteiras econômicas.

Assim, conforme apresentado no Capítulo 3, o Estado no exercício do planejamento apresentou uma série de medidas institucionais direcionadas para solucionar as crescentes problemáticas urbanas e apresentando mecanismos capazes de fazer frente à reestruturação populacional nacional.

Esse esforço governamental redundou na institucionalização do planejamento urbano no âmbito federal em 1964, a partir de uma perspectiva de articulação do planejamento local à política de desenvolvimento regional via Serfhou e a criação de Superintendências de Desenvolvimento Econômico das macrorregiões do País, a exemplo da SUDECO criada em 1967.

Nesse contexto, observou-se que o início do processo de urbanização de Brasília coincidiu com um momento histórico de intensa estruturação de entidades institucionais voltadas para o planejamento do território brasileiro, tanto em escala municipal, como regional e nacional.

Entretanto, conforme apresentado anteriormente, a peculiaridade do projeto urbanístico de Brasília, parte desenvolvido no diálogo com o pensamento arquitetônico-urbanístico construído no âmbito dos CIAMs, motivou o interesse em se manter o caráter cultural e monofuncional administrativo da Capital Federal. Apesar disso, percebeu-se que na contramão desse ideal, os planos nacionais e regionais criados nas décadas de 1960 e 1970, abordavam Brasília através de uma perspectiva polarizadora, posicionando-a como elemento dinamizador do desenvolvimento regional e agente de integração nacional.

Assim, as primeiras ações governamentais elaboradas para tratar do intenso processo de urbanização da Capital Federal, foram desenhadas em uma conjuntura

que apontava para a necessidade de assumir a Capital Federal como o centro de um processo maior de desenvolvimento.

Nesse sentido, verificou-se que, embora o FUNDEFE e o PERGEB tenham sido criados para tratar de uma realidade local e regional, pôde-se perceber que a atuação estatal, nesses casos, esteve subordinada aos objetivos da política econômica nacional.

No caso do FUNDEFE, identificamos que sua elaboração foi realizada em uma conjuntura política e econômica marcada pelo interesse na concentração do desenvolvimento em partes específicas do território nacional, nesse caso, a região Centro-Sul. Isso por que, admitia-se que a maximização da taxa de crescimento econômico nacional só poderia ser alcançada mediante a concentração de investimentos em áreas onde já se verificava a presença de economias externas, indicando a adoção de um modelo de desenvolvimento nacional construído com base na concentração de investimentos e populacional no Centro-Sul do País.

Em outras palavras, o interesse em alcançar significativo crescimento em curto espaço de tempo se sobrepôs à estratégia de ocupar a porção central do território brasileiro, o que conseqüentemente levaria ao esvaziamento das discussões acerca do planejamento regional do DF. Assim, as diretrizes do Governo Federal a respeito das políticas de desconcentração populacional e econômica foram bastante incipientes, de modo que a atuação governamental no âmbito do planejamento urbano e regional de Brasília através do FUNDEFE foi inexpressiva.

Por outro lado, com a superação das perturbações econômicas, os planos nacionais passaram a destacar a importância de vencer os desequilíbrios inter-regionais. Esse objetivo seria alcançado mediante a ocupação do território nacional via estruturação de uma rede urbana configurada a partir das potencialidades de cada localidade.

Com base nesse entendimento, o PERGEB foi elaborado com objetivo central de dinamizar os municípios inseridos na região de Brasília como parte de um programa nacional de desconcentração populacional e econômico, no qual Brasília era apontada como o principal elemento de integração nacional e de desenvolvimento regional. Isso significou a elaboração de um programa bastante abrangente em

termos espaciais e setoriais, fundamentado em um amplo conjunto de estudos e pesquisas.

Entretanto, ao verificarmos que a estruturação da política urbana e desenvolvimento regional de Brasília esteve nas décadas de 1960 e 1970 condicionada à expansão econômica nacional, podemos afirmar que, embora os esforços governamentais via PERGEB tenham causado impacto na estrutura regional, a inexistência de um olhar mais aproximado sobre as necessidades locais ou o desinteresse em percebê-las, resultou em uma estrutura urbana e regional semelhante às demais metrópoles brasileiras com todos os problemas que lhe são inerentes e os quais buscavam-se atenuar.

5 REFERÊNCIAS

Documentação Primária:

BRASIL. **Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1962.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de Ação Econômica para o Governo**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1964.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília-DF. 1966.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Decenal**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1967.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. **Integração nacional: discursos e conferências**. Brasília – DF. 25.01.1968.

BRASIL, Presidência da República. **Plano Estratégico de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1968.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR; SERFHAU. **Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local**. Brasília-DF. 1971.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO; FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **A Rede Urbana da Região Geoeconômica de Brasília**. Brasília-DF. 1973.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/IBGE. **A Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas**. Brasília-DF. 1972.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **I SEMINÁRIO DE ESTUDOS DOS PROBLEMAS URBANOS DE BRASÍLIA**. Brasília-DF. 1974.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR/SUDECO. **Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília**. Brasília-DF. 1975.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **O II PND e os Programas de Desenvolvimento do Distrito Federal e do Centro-Oeste**. Estudos e Debates. Brasília-DF. 1975.

BRASIL. Presidência da República. **Metas e Bases para Ação de Governo**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1970.

BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1972.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1975.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Revista Interior**. Ano IV. N° 21. Novembro/Dezembro de 1977.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Revista Interior**. Ano IV. N° 25. Julho/Agosto de 1978.

Referência Bibliográfica:

ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: A SUDECO no espaço Mato-Grossense**. Contexto, propósitos e contradições. 2001. 323 p. Tese (Doutorado em Geografia) – . Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2001.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento: 1968-1970. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 91-109.

ARAÚJO, T. B. A experiência do planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L. et al. (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Anpur, p. 87-96. 1993.

_____. Brasil nos anos noventa: Opções Estratégicas e Dinâmica Regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. N° 2. Novembro, 1999.

_____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

BAGGIO, Ulysses da C. Diferenciação Espacial e Análise Regional sob a Condição Capitalista na Contemporaneidade. **Cadernos Metrópole**. n. 20, 2° sem., p. 37-56, 2008.

BARAT, Josef. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. Local: CLA, 2007. 4 volumes.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 27. ANO, São Paulo.

CAIADO, MARIA CÉLIA DA SILVA. **Estruturação intra-urbana e contra-partidas sócio-demográficas**: a diferenciação sócio-espacial da população na região do Distrito Federal e entorno. 2004. Tese (Doutorado em Demografia). UNICAMP, Campinas, SP, 2004.

CAMPOS, Neio. **Mudança no Padrão de Distribuição Social a partir da localização Residencial**. Tese de Doutorado. Programa Pós-Graduação Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. 2003. 196 p.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. Campinas/São Paulo: Edunicamp/Global, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

CARGNIN, Antônio. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro**: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1, 2007, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: UFRGS/POSGEA, 2007.

CARLEIAL, Liana. **A Questão Regional no Brasil Contemporâneo**. In: LAVINAS, L. et al. (Org.). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: Anpur, p. 35-58. 1993

CARVALHO, Inaiá M.M. A Crise Social das Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Org.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CATALÃO, Igor. Entre a institucionalização e a vida cotidiana: elementos para repensar o espaço metropolitano de Brasília. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v. 11 n. 22 , p. 519-544, jul./dez. 2009.

CAVALCANTI, Marcelo A. **A concepção e atuação dos Programas da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO – no território goiânio (1975 – 1985)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2009.

CAVALCANTI, Henrique B. **Distrito Federal – O Governo e a Comunidade**. In: Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Senado Federal. Brasília. 1974.

CIDADE, Lúcia C.; VARGAS, Glória M.; JATOBÁ, Sérgio U. Regime de Acumulação e Configuração do Território Nacional. **Cadernos MetrÓpole**. n. 20, 2º sem., p. 13-35, 2008.

CINTRA, Antônio C.; HADDAD, Paulo R. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

COMPANHIA DO DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL – Codeplan. **O Entorno de Brasília: do PERGEB à RIDE**. Brasília, 1999.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, Lúcio. Relatório sobre o Plano Piloto de Brasília. In: IBAM. **Leituras de Planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro. IBAM. 1965.

_____. **Consideração em torno do Plano Piloto de Brasília**. In: Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Senado Federal. 1974.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento Governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Ante, 2008.

COUTINHO, Luciano. O Desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano**. GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueiredo. (Org.). São Paulo: Unesp. ANPUR, 2003.

COUTINHO, José Carlos. **Brasília: Cidade Nova ou Cidade Velha? – Alternativa para um Futuro Melhor**. In: Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Senado Federal. Brasília. 1974.

DAVIDOVICH, Fany. **Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios**. **Espaço e Debates** – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. n. 13, São Paulo, 1984.

DA GUIA, George Alex. **Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no Aglomerado Urbano de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

DEAK C., SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

DELGADO, Nelson G. **Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano de Cooperacion para La Agricultura – IICA, 1989.

ESTEVAM, Luís. **O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás**. Tese. (Doutorado em Economia). Unicamp. Campinas. SP. 1997.

FAISSOL, Speridião. **Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

FARRET, Ricardo Libanez. O Estado, a questão territorial e as bases de implantação de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985. p. 25-36.

_____. **Aspectos Regionais de Brasília**. In: Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Senado Federal. Brasília. 1974.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento. São Paulo, 1947-1972**. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005.

_____. 1950: A Década de Crença no Planejamento Regional no Brasil In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13, 2009, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: 2009.

_____. **O Urbanismo que exige a vida moderna**. In: SEMINÁRIO DA HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 11, 2010. Vitória. ES. **Anais Eletrônico**. 2010. Disponível em: <http://web3.ufes.br/xishcu/cd-anais/anais-schu2010.html>.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. Desenvolvimento econômico, divisão de trabalho e mudanças na rede urbana. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio. (Org.). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, Ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985. p. 61-81.

FONSECA, Pedro C. D.; MONTEIRO, Sergio M. M. O Estado e suas razões: O II PND. **Revista de Economia Política**. v. 28, n.1, São Paulo, jan./mar., 2008.

FRIEDMANN, John. **Life Space & Economic Space: Essays In Third World Planning**. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 220 p.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Trajatória Econômica de uma Região Periférica**. Estudos Avançados. 11 (29), 1997.

HAFFNER, Jaqueline. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre. EDPUCRS, 2002. 238 p. (Coleção História).

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo. Ed. AnnaBlume. 2006.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 1986.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, 2011.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: Mindlin, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 29-50.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. (Org.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999.

LEME, Heladio; GUIMARÃES, Eduardo. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste. Campinas: Unicamp. (Textos Nepo n. 33). 1997.

_____. A Região Metropolitana de Brasília no Contexto Regional. Campinas: Unicamp. (Textos Nepo.)

LINHARES, Lucas. Planejamento: do economicismo moderno à dialética sócio-espacial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 10, n. 1, maio, 2008.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

LUCHESE, Maria Cecília. **Em defesa do Planejamento Urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de James Harry Cole**. Tese Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia da São Carlos da Universidade de São Paulo. 2009.

MACEDO, Roberto. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 51-68.

MARTONE, Celso. **Análise do Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG (1964-1966)**. In: MIDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 69-89

MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. (Org.). 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MELO, Marcus A. B. C. Transformações socioeconômicas e implicações espaciais: uma síntese. In: RIBEIRO, A. C. T. MACHADO D. B. P. (Org.). **Metropolização e Rede Urbana: perspectivas para os anos 90**. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 1990.

MELO, M. Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 23, ano 8, São Paulo, p. 85-100, 1993.

MIRAGAYA, J. Evolução do mercado de trabalho no Distrito Federal. **Jornal dos Economistas do Corecon**, n. 7, Brasília, 2000.

MODESTO, Hélio. Ausência de planejamento no Brasil. **Revista Notícias Municipais**, ano VI. nov.-dez., 1959.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (Ed.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.

_____. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. In: **Etc Espaço, Tempo e Crítica**. Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas. ISSN 1981-3732.

_____. Do Urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.

MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil: uma Interpretação**. São Paulo: Editora Senac, 2008.

MOURA, Alkimar Ribeiro. **PAEG e Real: dois planos que mudaram a economia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **As Contradições do ãO: Globalização, Nação, Região, Metropolização**. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR/UFMG, 2004.

_____. O Estado e o Urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 6. São Paulo, p. 36, 1982.

ORLANDI, Geraldo. Brasília: Confronto entre o Planejamento Urbano original e a Realidade de Hoje. In: **Anais do I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília**. Senado Federal. Brasília. 1974.

PAVIANI, Aldo. Brasília no Contexto Local e Regional: Urbanização e Crise. **Revista Território**. Rio de Janeiro. ano VII. n° 11, 12 e 13. Set./Out. 2003. p. 63-76.

PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara. **Tempos, ideias e lugares: o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil**. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.10, n.1, maio, 2008.

RATTNER, Henrique. **Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo: Nacional, 1974.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para uma reconstrução**. In: CARDOSO, Junior, Jose C. A. (Org.) **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento**. n. 4. Brasília-DF: IPEA, 2011.

RIBEIRO, Ana Clara. A força do passado: nem tudo que é sólido se desmancha no ar. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.). **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões e desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RIBEIRO, Luiz C.Q.; CARDOSO, Adauto. Da Cidade à Nação: Gênese e Evolução do Urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L.; PECHMAN, R. (Org.). **Cidade, Povo e Nação: gênese do Urbanismo Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Arquitextos**, v. 109. n. 07. ano 10, jun., 2009.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrôpole**, n. 8, 2 ° sem, p. 105-117, 2002.

SANTANA, Márcia. **A Experiência de Planejamento Regional no Brasil: o caso da Amazônia (1985- 2003)**. 2009. 115 f. Tese (Doutorado em Area Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, César Ricardo Simoni. A urbanização periférica como condição da industrialização tardia: a inversão no caso brasileiro. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. 2010. **Atas**. Universidad de Buenos Aires, 2010.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. SP: Hucitec, 1982.

_____. **A Cidade nos Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SANTOS, Carlos N. Metrôpoles e outras Cidades Brasileiras – Bem Antes de 60, e muito depois de 80. **Espaço e Debates** – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. n. 7, 1984.

SCHMIDT, Benissio Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1983.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo: Nobel/ Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. Território e desenvolvimento em contexto de desenvolvimento global. In: GONZALES, Roman; CALDAS, Alcides; BISNETO, José. **Desarrollo local y regional en Iberoamerica**. Universidade de Santiago de Compostela, 1999.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade**. Brasília: Coordenada, 1983.

SOUZA, Maria Adélia A. O II PND e a Política Urbana Brasileira: Uma Contradição Evidente. In: DEAK C.; SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In. ANDRADE, Thompson. A. e SERRA, Rodrigo V. (Org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 35-77.

STEINBERGER, Marília. Formação do Aglomerado Urbano de Brasília no Contexto Nacional e Regional. In: PAVIANNI, Aldo. **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Ed. UnB, 1999.

_____. **Planejamento Local Integrado: uma fase necessária ao Desenvolvimento Urbano Planejado**. 1976. Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1976.

_____. **Região Centro-Oeste: uma Visão Geopolítica. Sociedade e Cultura**. v. 3, n. 1-2, Universidade Federal de Goiás – UFG, Novembro/Dezembro, p.31-49, 2000.

SILVA, Ernesto. **História de Brasília: Um sonho, uma esperança, uma realidade**. Brasília. Ed. Coordenada. 1983.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SINGER, Paul I. **Desenvolvimento e crise**, 2.ed.. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

SUZIGAN, Wilson. Estado e Industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 8, n. 4, out/dez de 1988.

TAVARES, Maria da C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1986, 160 p.

TOLOSA, Hamilton C. **Política Urbana e Redistribuição de Renda**. In: TOLEDO, A. H.; CAVALCANTI, M. (Org.). Planejamento Urbano em Debate. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

TORRES, Andréa. **Imprensa: Política e Cidadania**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

TIMM, Paulo. **Brasilianas**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TOLEDO, Caio N. 1964: O Golpe contra a Reforma e a Democracia. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, São Paulo, 2004.

VAINER, Carlos. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os Desafios da Fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1 maio, 2007.

VAINER, C.; SMOLKA, M. Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. In: PIQUET, R.; RIBEIRO, A. (Org.). **Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

VESENTINI, José William. **A Capital da Geopolítica**. São Paulo: Ática, 1986

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, Fupam, Edusp, 1999. p.169-243.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1998.