

An abstract map of Brazil in a light gray, dotted texture, set against a dark gray background. Overlaid on the map are various lines representing urban planning: solid black lines for major roads or boundaries, dashed black lines for secondary roads or administrative divisions, and dotted white lines for other planning boundaries. The lines are irregular and follow the general shape of the country, with some extending into the surrounding dark space.

INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL 1930-1979

Sarah Feldman (org.)

Sarah Feldman (org.)

INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL
1930-1979



São Carlos, SP
julho 2023

I59

Instituições de urbanismo no Brasil [recurso eletrônico] : 1930-1979 / Sarah Feldman, org. -- São Paulo: Annablume; São Carlos: IAU/USP, 2023.
312 p.

ISBN:9786556840253 (Annablume)
ISBN 978-65-86810-66-0 (IAU/USP)
DOI: 10.11606/9786586810660

1.Urbanismo (Brasil). 2. Políticas urbanas 3. Políticas públicas. I.
Feldman, Sarah, org. II. Título

CDD 711.0981

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com
a AACR2: Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229



“Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada”

INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL, 1930-1979

Diagramação
Fernandes Augusto Castro

Capa e tratamento de imagens
Carolina Passos de Oliveira Santos

Revisão e preparação de textos
Denise Ceron

Projeto e Produção
Coletivo Gráfico Annablume

Este PDF foi desenvolvido
com base na edição impressa, Annablume Editora, 1ª edição, maio de 2021.

Annablume Editora
Área Editorial Urbanidades
Conselho Científico
Artur Rozestraten
João Sette Whitaker Ferreira
Renato Cymbalista
Rosana Denaldi

1ª edição: julho de 2023

© Sarah Feldman (org.)

A realização deste livro contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq (Processo 312432/2020-8).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
CONTEXTOS E TEMPORALIDADES PLURAIS	9
UM CICLO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO URBANISMO NO BRASIL SARAH FELDMAN	11
PARTE 1	
DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO: PLANEJAMENTO, REGIÕES E REDES DE AGENTES	77
CAPÍTULO 1	
A CIBPU E A DISPUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IDEIAS, AGENTES E INSTITUCIONALIDADES ELISANGELA DE ALMEIDA CHIQUITO	79
CAPÍTULO 2	
DIÁLOGOS ENTRE JOSÉ ARTHUR RIOS E LOUIS-JOSEPH LEBRET: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO MICHELLY RAMOS DE ANGELO	111

CAPÍTULO 3 PLANEJAMENTO FEDERAL DOS ANOS 1930 AOS ANOS 1970: FUNÇÕES REGIONAIS DAS CIDADES E A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL JEFERSON TAVARES	143
PARTE 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, AGENTES E ARTICULAÇÕES ENTRE ESFERAS DE GOVERNO	185
CAPÍTULO 4 TÉCNICA E POLÍTICA NA ELABORAÇÃO DA LEI FEDERAL DE LOTEAMENTOS Nº 6.766, DE 1979: O SENAM, O CEPAM E A FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS GISELA CUNHA VIANA LEONELLI	187
CAPÍTULO 5 A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, EM MINAS GERAIS, NOS ANOS 1970: OS PROFISSIONAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO E DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTHUR D. S. RAMALHO	213
CAPÍTULO 6 PASSADO E MEMÓRIA EM CONSTRUÇÃO: O PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO BRASIL ANA LÚCIA CERÁVOLO	257
AUTORES	303
ÍNDICE REMISSIVO - INSTITUIÇÕES	305

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto de um trabalho coletivo que se iniciou no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, onde seis dos sete autores desenvolveram seus mestrados, doutorados ou pós-doutorados, que tive o enorme prazer de orientar. Na aproximação do estudo das instituições de urbanismo criadas no Brasil entre os anos 1930 e 1970, que venho perseguindo há quase duas décadas, o esquadramento das instituições pesquisadas nesses trabalhos foi fundamental para consolidar aspectos teóricos e metodológicos, ampliar as fontes documentais, localizar acervos, aprimorar hipóteses de pesquisas. Desse processo resultaram livros premiados, textos publicados em periódicos e trabalhos apresentados em encontros nacionais e internacionais.

Nos reencontramos agora neste livro como docentes, pesquisadores, orientadores, em diferentes universidades públicas, em redes ou grupos de pesquisas, nos quais cada um se inseriu em sua trajetória acadêmica – todos com desdobramentos e renovação de suas pesquisas sobre instituições. Coletivamente definimos as abordagens a serem privilegiadas e discutimos os textos em diversas etapas de elaboração, de forma a conferir organicidade e unidade ao conjunto de capítulos.

As instituições vinculadas à prática de urbanismo são abordadas como parte constitutiva da produção e das mudanças de modelos administrativos, das concepções de planos, programas, projetos e de instrumentos urbanísticos - como parte do jogo social. Nessa perspectiva, são destacadas as tramas institucionais que se realizaram, tanto em função das mudanças no quadro político e institucional que marcaram o século XX no Brasil ou dos

acordos internacionais estabelecidos pelo governo federal, como do nível de articulação existente ou pretendido pelos profissionais urbanistas com setores organizados da sociedade civil e pelo trânsito de urbanistas por diferentes instituições.

Não se trata, portanto, de esgotar as instituições de urbanismo no Brasil no período em tela, conferindo uma classificação temática ou uma organização cronológica. O que se propõe é desvendar diferentes formatos de instituições criadas e atuantes no campo do urbanismo no Brasil, suas especificidades de atuação, dos agentes envolvidos, dos embates, das relações entre técnica e política, e as formas pelas quais se mantiveram, se transformaram e participaram da concepção de políticas públicas.

O período estudado é revelado como um período de construção de instituições que se voltaram para a produção de saberes urbanos e territoriais e de práticas urbanísticas, em sintonia com os processos de urbanização e aprofundamento das desigualdades regionais. Nessa construção, várias gerações de profissionais urbanistas, de diferentes campos disciplinares e de diferentes olhares sobre os processos em curso no Brasil estiveram envolvidos.

Realizado num momento de desmonte crescente de instituições, as escolhas da perspectiva histórica que estruturam este livro não foram objeto do acaso. A escolha é necessária em história, *“para escapar à dispersão em singularidades e a uma indiferença onde tudo se equipara”*, como afirma Paul Veyne em *Como se escreve a história* (Veyne, 1987, p. 43).

Este livro é uma colaboração para deslindar a dimensão e o significado do desmonte para o campo do planejamento territorial, e para pensar ações para o presente.

SARAH FELDMAN

ABRIL, 2021

CONTEXTOS E TEMPORALIDADES PLURAIS

UM CICLO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO URBANISMO NO BRASIL

SARAH FELDMAN

*"Life is what happens to you while
you're busy making other plans."*¹

INSTITUIÇÕES EM MOVIMENTO

Os anos de 1930 e 1979 demarcaram um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. No primeiro, teve início a inserção dos urbanistas no processo de renovação geracional de uma elite burocrática com a criação de espaços de exclusiva atuação de urbanistas, no âmbito do projeto de modernização da administração pública empreendido por Getúlio Vargas. No segundo, foi fundado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cuja função era propor uma política nacional de desenvolvimento urbano no processo de reforma administrativa que se iniciou em 1967, durante o regime militar.

Ao longo dessas cinco décadas, conformou-se um processo de construção de instituições concebidas em estreita sintonia com as dinâmicas do padrão de urbanização crescentemente concentrado em metrópoles conurbadas e coesas e, ao mesmo tempo, generalizado no território nacional. Como mostra Paul Singer, em seu estudo pioneiro sobre as relações entre o desenvolvimento econômico e a formação e crescimento de São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Blumenau e Porto Alegre, o desenvolvimento não ocorreu "em um ou alguns pontos do território, deixando o resto intocado" (Singer, 1968, p. 9). Os efeitos do crescimento industrial e a concentração populacional nas áreas urbanas a partir da década de 1930 foram generalizados, porém diferenciados no território nacional, e não necessariamente proporcionais à produção.²

1 "A vida é aquilo que acontece enquanto você está fazendo outros planos." LENNON, John. *Beautiful boy (Darling boy)*. In: LENNON, John; ONO, Yoko. *Double fantasy*. Geffen, Capitol, 1980. 1 LP, faixa 7. Tradução nossa.

2 O êxodo rural que se intensificou não foi fortuito. Atendeu a um dos objetivos da legislação trabalhista ao fixar o salário mínimo: manter baixa a remuneração dos trabalhadores na indústria, como mostra Francisco de Oliveira (2003).

A década de 1930 configurou-se como um momento de mudanças profundas nos âmbitos da economia, da política, da organização social, da administração pública e do desenvolvimento urbano. A reconstrução de saberes e práticas no campo do urbanismo foi parte desse processo. Ou seja, a mobilização das elites urbanas, o fortalecimento do saber técnico e científico do Executivo e a adequação do universo de atuação profissional do urbanista à realidade urbano-industrial estavam interconectados.

Consolidou-se, a partir dos anos 1930, a concepção do urbanismo como um processo abrangente de todos os aspectos da vida urbana e de múltiplas escalas territoriais, que exigia conhecimentos de diferentes campos disciplinares e que tinha o Estado como seu principal agente. Nesse alargamento do escopo do urbanismo, não apenas os problemas das cidades capitais, como vinha ocorrendo desde o final do século XIX, mas os de todo o território urbano passaram a ser reconhecidos como objetos de atuação de urbanistas.

Nos anos 1980, os índices mais elevados de crescimento populacional deslocaram-se das metrópoles para as cidades com mais de 100 mil habitantes, e as regiões metropolitanas capturaram novos espaços, esgarçaram-se e fragmentaram-se, conformando a metrópole difusa ou espraiada,³ e às mudanças no papel do Estado com a multiplicação de entidades da administração indireta – como fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias – combinou-se a modificação do perfil do servidor público.

Entre 1940 e 1980, a escalada das metrópoles brasileiras não foi fato isolado. Antony Sutcliffe (1984, p. 5) qualifica esse período como de crescimento sem precedentes da nova geração de *giant cities*⁴ que se disseminaram por todos os continentes a partir do final do século XIX. O planejamento urbano e regional, produto da industrialização, foi a instituição mais diretamente envolvida no enfrentamento das contradições entre progresso e desigualdade. A convicção de que o controle público era possível – as grandes cidades poderiam ser renovadas, reorganizadas e redistribuídas, tornando eficiente a organização territorial – foi um caminho para superar as desigualdades regionais. A partir dos anos 1980, o planejamento como saber passou a ser questionado e desprestigiado (Sutcliffe, 1984, p. 1).

3 Lencioni (2012) usa a expressão “metrópole difusa ou espraiada” para definir a configuração contemporânea de São Paulo, diferenciando-a da metrópole coesa do século XX.

4 *Giant cities* é o termo utilizado por Anthony Sutcliffe para qualificar a metrópole do século XX. Entre as várias denominações usadas pelos historiadores da cidade e do urbanismo para definir esse fenômeno, destacam-se, ainda, *giant metropolis*, empregada por Peter Hall, e *centralized industrial metropolis*, atribuída por Robert Fishman.

Na disseminação dos grandes centros industrializados, a concentração populacional foi o elemento unificador das aglomerações paradigmáticas do século XX. Em 1940, o Rio de Janeiro (com 1.726.141 habitantes) e São Paulo (com 1.326.261) eram os únicos municípios brasileiros cuja população superava a marca de um milhão – as “cidades milionárias”, na linguagem dos geógrafos. Naquele momento, entre as quinze áreas metropolitanas mais populosas do mundo, Nova York (com 11,7 milhões habitantes) estava no topo e Buenos Aires (com 2,4 milhões), a única metrópole da América Latina nessa seleção, na base. Em 1980, São Paulo e Rio de Janeiro despontaram entre as maiores, na quarta e na oitava posições (com 13,5 milhões e 10,7 milhões, respectivamente), superando Buenos Aires, que ocupava a décima (com 10,1 milhões). Todas, porém, foram superadas pela Cidade do México, que (com 15 milhões de habitantes) passou a ocupar a terceira posição. Enquanto a população de Nova York, que permanecia no topo, dobrava (chegando a 20,4 milhões), a de São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires praticamente quintuplicava.⁵

Numa leitura imediata dessas cifras, fica evidente a especificidade temporal do crescimento populacional acelerado das metrópoles latino-americanas e das mudanças na posição que ocupavam no *ranking*. Não é possível, portanto, generalizar o processo, nem na escala mundial, nem na regional.

Para entender as instituições propostas, criadas e envolvidas nesse processo e desvendar suas tramas no recorte temporal proposto, várias escalas de análise são necessárias. A variação da escala de análise não é estritamente geográfica nem cronológica, e se refere a mudanças da distância focal dos objetos de observação. Esse recurso metodológico de reconhecimento de vários pontos de vista analíticos, abordado por Jacques Revel (2015), Bernard Lepetit (2001) e Michel Foucault (1994), entre outros autores, possibilita a construção dos objetos em sua complexidade.

Entre os anos 1930 e 1970, foram criadas no Brasil instituições vinculadas à prática de urbanismo de formatos os mais diversos, em diferentes níveis de governo – municipal, estadual e federal. Foram fundadas, também, instituições supragovernamentais e outras, que, embora externas à administração pública, tiveram atuação sempre voltada para seu fortalecimento. Os arranjos institucionais passaram por alterações dos agentes nacionais e internacionais, dos entes federativos envolvidos, da autonomia nas tomadas de decisão, assim como das escalas de planejamento privilegiadas, e algumas instituições foram extintas em intervalos de tempo muito curtos.

5 Dados extraídos de Kennet Jackson, 1984.

Para interpretar esse processo não linear e aparentemente descontínuo como um ciclo de institucionalização, um conjunto de referências colaboraram para a escolha dos pontos de observação entre os que o amplo campo da história urbana possibilita. Bernard Lepetit (2001, p. 145) formula a ideia da cidade como “nunca absolutamente sincrônica”: da materialidade do espaço urbano ao comportamento dos cidadãos, dos planos urbanísticos aos econômicos, embora conectados, as cronologias não são coincidentes. Ao mesmo tempo, a cidade é, segundo o autor, “inteiramente presentificada por atores sociais nos quais se apoia toda a carga temporal”.

À temporalidade plural, podemos associar a redefinição da noção de contexto que Jacques Revel (1996) extrai do debate epistemológico entre historiadores nas décadas de 1980 e 1990. Há, segundo o autor, necessidade de “constituir a pluralidade de contextos necessários para a compreensão dos comportamentos observados” (p. 32): indivíduos, grupos e espaços se inscrevem em contextos de dimensões e níveis variados, do global ao local, e suas experiências permitem compreender modulações da história global. Essa perspectiva se opõe a análises que consideram um contexto único e homogêneo, “dentro do qual e em função do qual os atores determinariam suas escolhas” (p. 31).

Esses olhares permitem o distanciamento de raciocínios binários, com base nos quais se opõem efetividade/não efetividade (ou ideias/realizações), técnico/político e democrático/autoritário. Essas dualidades marcam fortemente os estudos sobre a atuação de órgãos, na concepção de planos ou na aplicação de instrumentos urbanísticos no Brasil, ancorados sobretudo nas sucessivas oscilações do quadro jurídico-institucional. Sem dúvida, as mudanças nesse quadro marcaram de forma contundente o século XX no Brasil: Getúlio Vargas assumiu o poder como chefe do governo provisório, de 1930 a 1934, como presidente eleito pelo voto indireto, em 1934, e como ditador, a partir de 1937, quando se iniciou o Estado Novo, que perdurou até 1945. Em 1946, teve início o chamado período democrático, interrompido em 1964, quando se instalou a ditadura civil-militar, que permaneceu no poder durante vinte anos. No entanto, às alternâncias de regime político não corresponderam rupturas absolutas com ideias e práticas instaladas. Além disso, o fato de mudanças de regime político no Brasil terem ocorrido em intervalos de cerca de duas décadas, com gerações de profissionais se mantendo atuantes no campo do urbanismo por trinta a quarenta anos, aprofunda a complexidade da análise de rupturas e permanências. A pluralidade de temporalidades e de contextos colabora para o desvendamento da adequação, da acomodação e da transformação de ideias e práticas, e das tensões que permeiam esses processos.

Completam esse quadro de referências estudos desenvolvidos por autores que transitam por campos disciplinares diversos, em especial história, sociologia e ciência política, nos quais as instituições são interpretadas como estruturas porosas, como parte do jogo social.

Jacques Revel (1995, p. 109-110) formula uma definição de instituição “aberta, plástica e relacional”. As instituições e as normas que produzem são, segundo o historiador, indissociáveis da configuração do jogo social e das ações nele possíveis. A instituição formaliza um conjunto de convenções (que são formas regradas de trocas), das quais fazem parte pressões e conflitos. Isso as impele a uma constante atualização. O que dá sentido às instituições são as práticas sociais de seus atores.

A socióloga e cientista política Vivien Lowndes aborda as relações entre instituições e políticas urbanas. Seus trabalhos, assim como os de Eduardo Marques, colaboram para superar o descompasso entre as investigações urbanas e as pesquisas de políticas públicas no Brasil. Segundo Marques (2018), os estudos urbanos não privilegiam instituições políticas locais e agências responsáveis pelas políticas, e a ciência política, por sua vez, ao se debruçar sobre as políticas urbanas, não considera as especificidades das relações entre políticas e o espaço. Na articulação de argumentos e contribuições desses dois campos de conhecimento, Marques define como políticas do urbano “o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano – o espaço social da cidade e seus territórios mesmo que por vezes incidam principalmente sobre seus moradores” (Marques, 2018, não paginado). Ou seja, as políticas públicas assumem uma dimensão que inclui tanto as intervenções diretas no espaço como as apropriações do espaço ou sociabilidades decorrentes das políticas.

Essa é a perspectiva que podemos enxergar na afirmação de Lowndes de que nas instituições há a combinação de regras formais – definidas pela Constituição, por reformas administrativas ou por acordos internacionais – com convenções informais – estabelecidas nas práticas de rotina pelos atores. As regras informais podem dar suporte a padrões de comportamento e estabelecer relações de poder que moldam o desenvolvimento da instituição. A mudança institucional nunca é puramente técnica, segundo a autora: instituições são inerentemente políticas, pois regras definem padrões de distribuição de vantagens, e mudanças colocam em risco posições, valores, identidades e comportamentos (Lowndes, 2001, 2005). O conceito de formação institucional sintetiza essa abordagem: é o processo dinâmico

em que se estabelecem relações entre atores e regras, no qual interferem contextos temporais e espaciais, assim como interpretações, intervenções e contestações dos atores (Lowndes; Lemprière, 2018, p. 227).

Neste texto, as instituições vinculadas à prática de urbanismo são abordadas como parte constitutiva da produção e das mudanças de modelos administrativos, concepções e instrumentos urbanísticos entre as décadas de 1930 e 1970, e não como contêineres de ideias e de uma racionalidade impermeável a contradições e embates em suas práticas cotidianas.

As ideias e práticas desenvolvidas ao longo da década de 1930 foram como fagulhas que partiram de um conjunto de profissionais atuantes em órgãos municipais e estaduais, em órgãos vinculados às administrações municipais que reuniram representantes de setores organizados da sociedade civil, nas universidades, nas entidades profissionais e em congressos.

O processo de institucionalização perpassou todos esses espaços ocupados pelos profissionais, dando a dimensão do modo como as ideias e ações voltadas para a legitimação do urbanismo e do urbanista se espalharam pelo território nacional. Foi um momento exemplar do emaranhado de ideias e realizações que Thomas Bender salienta no complexo processo de mudanças históricas. Ideias culturais produzem, segundo o autor, “um vocabulário de símbolos ou metáforas que permitem interpretar e estabelecer relações com a experiência social e, assim como estes símbolos podem gerar motivos para a ação social, as mudanças sociais podem forçar a reconstrução destes símbolos” (Bender, 1975, p. viii – tradução nossa).

Destacou-se, ainda, o movimento editorial de revistas e de livros no qual a estreita relação entre urbanismo e mudanças estruturais da realidade urbano-industrial da década de 1930 no Brasil foi problematizada. São representativos dessa produção, por exemplo, quatro textos de Luiz Ignácio de Anhaia Mello, publicados entre 1932 e 1933 na *Revista Polytechnica* – todos sobre “A econômica da Terra” – e três livros – *A organização técnica dos municípios*, de Washington Azevedo (1935), *Saneamento e urbanismo*, de Lincoln Continentino (1937), e *Noções elementares de urbanismo*, de Francisco Baptista de Oliveira (1937). O foco desse conjunto de trabalhos é a ideia de que as novas condições das cidades brasileiras exigem o alargamento da concepção de urbanismo, que é indicado como questão técnica, administrativa, econômica e, portanto, interdisciplinar.

A importância da década de 1930 está na mobilização que se observou no campo do urbanismo, assim como em outros campos disciplinares que atuaram na

formação de conhecimento sobre a dinâmica urbano-industrial, como a geografia, a sociologia e a antropologia. Essa intensa mobilização no momento em que saberes diversos se confrontavam com mudanças estruturais da realidade urbana deu início à construção e à difusão da pauta urbanística que, nas quatro décadas seguintes, seria perseguida, atualizada e, de forma fragmentada e contraditória, consumada no âmbito das políticas públicas.

Nas décadas de 1940 e 1950, organizaram-se instituições que introduziram um conjunto de questões, como a superação do limite político-administrativo para a demarcação de áreas de planejamento e a necessidade de considerar determinantes geográficos e econômicos, potencialidades de recursos regionais, assim como avanços da técnica no processo de planejamento. No mesmo período, da inserção do Brasil no circuito dos *experts* internacionais por meio de programas de cooperação técnica com países da América Latina, emergiu a problematização da metrópole latino-americana. Sem minimizar as especificidades do Brasil, podemos inserir esse processo no que Adrián Gorelik (2017, p. 49) interpreta como formação de “uma rede de pensamento latino-americano no campo do planejamento urbano e regional, em conexão direta com as ideias e práticas norte-americanas e instituições pan-americanas”. Antropólogos, historiadores, políticos e empresários circularam pela América Latina desde os anos 1930 para intervir com ideias e ações no processo de transformação territorial. Apesar das contradições, vários técnicos e intelectuais que fizeram parte dos mais originais e criativos setores do pensamento latino-americano estabeleceram, segundo Gorelik (2017, p. 49), comprometimento e vínculos fortes com a região.

Entre os anos 1960 e 1970, propostas de solução para a crise habitacional associada à reforma urbana, no âmbito de mudanças estruturais previstas no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado por Celso Furtado, então ministro extraordinário do Planejamento do governo de João Goulart (1961-1964), esvaziaram-se com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão responsável pela produção de habitação concebido como um banco, após a instalação da ditadura civil-militar em 1964. A habitação de baixo custo não se constituiu como direito nem como prioridade, e a indissociabilidade entre planejamento territorial e plano habitacional foi inviabilizada.

As mudanças e interrupções ao longo do período configuraram a não linearidade do processo. Não houve ruptura absoluta com o projeto de reforma administrativa que se iniciou na Era Vargas. Houve permanências eviden-

tes, mas a estas se sobrepôs constantemente a retomada ou emergência de ideias dissonantes, frutos da persistente atuação de gerações de urbanistas nas instituições, nos planos, nos projetos, nas regulamentações, nos documentos produzidos pelas instituições e também nas cartas constitucionais.

As múltiplas escalas de planejamento e a interdisciplinaridade – duas questões estruturadoras do alargamento da concepção de urbanismo que pressupunham mudanças na formação e na prática instaladas –, embora se realizassem na prática profissional, estavam sempre constrangidas pela dualidade técnica/política que se impunha como um dos princípios do processo de modernização da administração e pelo papel atribuído ao município.

Angela de Castro Gomes (1994, p. 1) mostra que, desde os anos 1920, na montagem de um novo padrão de gestão estatal, o “profissional com formação técnica”, detentor de um saber especializado e neutro, contrapôs-se ao “profissional da política”, retrógrado e distante da realidade social. Tratou-se de uma tendência mundial de mudanças no papel do Estado em assuntos econômicos e sociais, em que se colocou como ideal um tipo de “funcionário público” (Gomes, 1994, p. 3) designado como técnico. No Brasil, a oposição entre o técnico e o político – uma “tradição inventada”, que transitou “da produção intelectual dos gabinetes para os discursos políticos dos salões e das ruas” – é, segundo Gomes (1994, p. 6), clara no discurso, mas não se sustenta “nem teórica, nem empiricamente”. Fato importante destacado pela autora é a persistência dessa dualidade: “não foi muito abalada com a redemocratização pós-45” (Gomes, 1994, p. 5).

A determinação de que os estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” foi introduzida no artigo 68 da Constituição republicana de 1891 e se manteve nas cartas de 1934, 1937, 1946 e 1967, porém plena de contradições. As mudanças no quadro jurídico-institucional implicaram mudanças nas atribuições do Executivo e do Legislativo que repercutiram nas relações entre Estado e sociedade e, portanto, na autonomia dos municípios.

Após a dissolução de todas as instâncias legislativas federais, estaduais e municipais, quando Vargas assumiu o governo provisório, na Constituição Federal de 1934 a eleição de prefeitos e vereadores foi estabelecida, mas se ampliaram os poderes do Executivo. Na Constituição de 1937, foram dissolvidos a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos estados e as Câmaras Municipais. A radical centralização de poderes no Executivo excluiu a eleição dos prefeitos, restringindo a dos vereadores, mas o

respeito à autonomia municipal se manteve. A Constituição democratizante de 1946 (pós-Estado Novo) recuperou o princípio federativo, estabelecendo autonomia aos estados e aos municípios. Em 1967, em plena ditadura civil-militar, quando os atos institucionais se sobrepunham a qualquer texto constitucional, foram definidas competências financeiras e melhor distribuição entre União, estados e municípios (Bonavides; Andrade, 1991).

O urbanismo como campo de conhecimento e prática interdisciplinar enfrentou também os limites impostos à sua realização pela regulamentação das profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor pelo Decreto nº 23.569, de 1933, que estabeleceu a criação do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) e dos Conselhos Regionais (CREAs), a serem organizados nos estados e no Distrito Federal, com as funções de credenciamento e fiscalização do exercício profissional.

Ao longo da década de 1930 foi regulamentada a sindicalização dos profissionais liberais, além das classes operárias e patronais. Os sindicatos agrupados podiam criar federações regionais e confederações nacionais. Empregadores, empregados ou trabalhadores por conta própria, que exerciam a mesma profissão, podiam formar associação, para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses profissionais. Foi prevista também a criação da Confederação Nacional das Profissões Liberais, e engenheiros de várias especialidades, arquitetos e agrimensores foram incluídos dentre os grupos de profissionais contemplados.⁶

Os conselhos profissionais controlaram o acesso e a permanência de trabalhadores no mercado, mas também se tornaram, segundo Marco Aurélio Vannucchi (2019, p. 200), representantes dos interesses de suas categorias perante o Estado. Os engenheiros, arquitetos e agrimensores conquistaram, segundo o autor, o autogoverno, por meio do Confea, criado em 1933, assim como os advogados, por meio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), fundada em 1932. As demais profissões foram submetidas à fiscalização do Executivo, na primeira metade da década de 1930.

A comissão responsável pela formulação do Decreto nº 23.569, de 1933, além de representantes do Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio, foi formada majoritariamente por entidades dos engenheiros organizadas entre o final do século XIX e os anos 1920 – como o Clube de Engenharia (1880), o Instituto de Engenharia de São Paulo (1917) e a Associação dos

6 Decreto-Lei nº 1.402, de 1939 e Decreto-Lei nº 2.381, de 1940.

Construtores Civis do Rio de Janeiro (1919) – e pelas que se constituíram na esteira da sindicalização incentivada na Era Vargas – como o Sindicato Nacional dos Engenheiros (1933) e a Sociedade Mineira dos Engenheiros (1932). Compunham também a comissão duas entidades de arquitetos – o Instituto Central dos Arquitetos (1924) e o Instituto Paulista de Arquitetos (1930) –, além da classe dos agrônomos.⁷

O decreto atendeu a demanda de engenheiros de enfrentar a concorrência dos profissionais estrangeiros e estabeleceu a exigência de diploma de instituição de ensino superior reconhecido pelo conselho, discriminando as categorias profissionais dos “diplomados” e “licenciados”. A exigência de diploma, que vigorava desde o século XIX para a contratação de engenheiros no setor público se estendeu ao setor privado, reafirmando o monopólio dos cargos públicos aos engenheiros. Foram delimitadas áreas de atuação para as profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor e definidas as competências profissionais dos diferentes ramos da engenharia. Além disso, foi outorgada aos conselhos a interferência na formação dos profissionais, pois passou a ser exigida a aprovação em cadeiras de conhecimentos específicos para os engenheiros civis exercerem funções de engenheiro de portos, rios e canais, engenheiro sanitário e engenheiro de “Seções Técnicas” em projetos de grandes edifícios (Dias, 1994, p. 38-39).

O termo *urbanismo* foi citado nos artigos 28 e 30 do Decreto nº 23.569, de 1933, que tratavam das atribuições do engenheiro civil, do engenheiro-arquiteto e do arquiteto: “projeto, direção e fiscalização dos serviços de urbanismo”. A formulação era genérica, o que poderia sugerir uma flexibilidade de conteúdos. No entanto, como todo o elenco de atribuições relacionadas à infraestrutura – de transportes, saneamento e outras obras de abrangência urbana e mesmo regional – referia-se a especialidades da engenharia, prevaleceu o caráter restritivo na regulação.

O decreto emitido em 1933 garantia a manutenção do protagonismo dos engenheiros nesses espaços de atuação e ampliava o controle estatal sobre a mudança do *status quo*, inclusive, na esfera da formação dos profissionais. Instalou-se, portanto, um desacordo entre a mobilização dos profissionais por um espaço de exclusiva atuação de urbanista, favorecida pela reforma administrativa, e os interesses corporativos também incentivados pelo governo federal, aos quais o decreto atendeu.

7 Sobre a composição da comissão responsável pela formulação do Decreto nº 23.569, de 1933, consultar Ficher, 2005, p. 188.

As regras estabelecidas ficaram aquém da integração de saberes que já se realizava na formação de engenheiros e de engenheiros-arquitetos. Tanto o ensino de arquitetura como o de urbanismo foram incorporados a partir do final do século XIX nos cursos de engenharia, assim como nas escolas de belas-artes. Nas escolas de engenharia, definiu-se uma formação voltada aos arquitetos ou incorporou-se a arquitetura a disciplinas que tratavam de projetos de infraestrutura urbana. São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre são exemplos das relações entre arquitetura, engenharia e a dimensão urbanística, até serem criadas as faculdades de arquitetura e urbanismo.

Em São Paulo, na Escola Politécnica iniciou-se o curso de formação de engenheiros-arquitetos a partir de 1896, o que perdurou até 1954. Em 1926, foi introduzida uma disciplina de urbanismo no curso de engenharia e, em 1948, foi criada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo (USP). Na Escola Politécnica de Salvador, em 1896, a cadeira de arquitetura era oferecida conjuntamente com engenharia sanitária e, em 1922, agregaram-se os cursos de arquitetura civil, higiene das edificações e saneamento das cidades. Em 1958, foi criada a Faculdade de Arquitetura. Em Porto Alegre, a Escola de Engenharia abrigava, desde 1898, um curso de arquitetura, que, assim como o curso de hidráulica, apresentava disciplinas com conteúdos de urbanismo. Arquitetura e hidráulica, além de estradas, passaram a integrar o curso de engenharia civil, em 1908. Em 1930, nos moldes da seção de arquitetura da Escola Nacional de Belas Artes (ENBA), foi criada, em Belo Horizonte, a Escola de Arquitetura para formação de engenheiros-arquitetos.⁸

Nos vários exemplos, pode-se observar uma prática no ensino, desenvolvida desde o final do século XIX, de associação entre conteúdos de arquitetura e de engenharia que conferiam uma dimensão urbanística às disciplinas. É o que revelam planos, de concepções bastante distintas, elaborados por engenheiros sanitaristas. O de Francisco Saturnino de Brito para Santos é o exemplo mais evidente e conhecido, mas não o único, de associação do projeto de infraestruturas ao plano de expansão urbana e também ao desenho de espaços públicos. Apresentam também uma dimensão urbanística os chamados “planos de conjunto”, cujas obras estavam em processo de execução em várias capitais do país na década de 1930. Apesar de privilegiar

8 Sobre o ensino em São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre, consultar Ficher, 2005; Gomes; Lima, 1999; Fernandes; Gomes; Sampaio, 1999; Soares, 1999.

obras viárias, tais projetos – como se pode observar no Plano de Avenidas para São Paulo, elaborado por Francisco Prestes Maia e João Ulhoa Cintra – estavam associados à expansão urbana, a sistemas de transporte e a instrumentos urbanísticos.

As funções de credenciamento do exercício profissional, atribuídas ao Conselho Federal e a seus braços estaduais pelo decreto de 1933, passaram ao largo dessas práticas, incrementando a segmentação do conhecimento. Além disso, num momento em que profissionais de diferentes campos disciplinares reivindicavam um espaço de atuação exclusiva de urbanistas, a regulamentação aprovada estava na contramão da institucionalidade no campo do urbanismo em processo de construção a partir do governo provisório de Vargas. De fato, a necessidade de agregar aspectos mais abrangentes dos processos de urbanização que já se esboçava desde a segunda metade da década de 1920 atingiu um grau de articulação favorecida pelas condições de institucionalização colocadas no contexto da reforma administrativa de Vargas.

A partir desse panorama no qual se esboça uma multiplicidade de contextos - mutáveis e conectados - em temporalidades diversas, percorremos nos itens que estruturam esse texto o caminho de desvendamento de tramas institucionais. Através de ideias, agentes, práticas e trajetórias profissionais procuramos desvendar os limites, as rupturas, as permanências, os embates, assim como a porosidade entre técnica e política nos processos de institucionalização do urbanismo ao longo do período de 1930 a 1979.

O termo *tramas institucionais* é aqui utilizado por se mostrar abrangente, capaz de abrigar as várias dimensões e configurações de conexões que se realizaram.

HORIZONTES DO URBANO E DO TERRITÓRIO:

O ESTATUTO DAS UNIVERSIDADES, O IBGE E O DASP

No processo de construção de instituições de urbanismo dentro e fora da administração pública entre as décadas de 1930 e 1970, foi mobilizada uma miríade de atores que se articularam das mais variadas formas. O leque de setores organizados da sociedade civil, entidades profissionais, empresariais, grupos políticos, religiosos e organizações multilaterais, universidades brasileiras e internacionais, que constituíram instituições voltadas para a prática de urbanismo ou com estas se articularam, expressaram o protagonismo assumido pelos centros urbanos fora do eixo dos países centrais, ricos e desenvolvidos.

A inserção profissional, o alargamento do escopo do urbanismo e as questões enfrentadas pelos urbanistas na década de 1930 não constituíram repertório autônomo e exclusivo de uma categoria profissional. Foram parte de um processo mais amplo. Com a promulgação do Estatuto das Universidades e a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), órgão que deu origem ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), órgão de organização e aperfeiçoamento dos serviços públicos nos primeiros anos do governo provisório de Vargas, constituiu-se um núcleo voltado para diferentes dimensões da realidade urbano-industrial.

Em 1937, foi criado o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), como resistência ao intenso processo de urbanização. Entre os primeiros tombamentos se incluíram não apenas valores arquitetônicos, mas também urbanísticos, nas cidades mineiras como Ouro Preto, Diamantina, Mariana, Serro, Tiradentes e São João del-Rei. Pelos valores culturais dominantes, entretanto, a atuação do Sphan e a repercussão da questão do patrimônio no urbanismo permaneceram, até a década de 1950, bastante limitadas a cidades nas quais perduravam vestígios do período colonial.⁹

O Estatuto das Universidades (Decreto nº 19.851, de 1931) desempenhou papel importante nas mudanças políticas e institucionais da década de 1930 para a ampliação do espectro de cursos superiores instalados desde o século XIX, visando a formação de quadros para atuarem na administração pública. E para a constituição de uma universidade, segundo o artigo 5º desse estatuto, a unidade universitária deveria congregiar pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: faculdade de direito, faculdade de medicina, escola de engenharia e faculdade de educação, ciências e letras.

Nessa perspectiva, em 1933, foi criada em São Paulo a Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP). No ano seguinte, foi fundada, com a USP, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL).¹⁰ Em 1935, foi inaugurada a Universidade do Distrito Federal (UDF), no Rio de Janeiro.¹¹

9 A criação do Sphan, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde na gestão do ministro Gustavo Capanema, envolveu profissionais e intelectuais como Lucio Costa, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Carlos Drummond de Andrade e Mário de Andrade.

10 A USP começou com algumas escolas já existentes, como a Faculdade de Direito (1827), a Escola Politécnica (1894), a Escola de Farmácia e Odontologia (1899), a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (1901) e a Faculdade de Medicina (1914).

11 Somente com o fim do Estado Novo, o governo propôs a fundação de três novas universidades – na Bahia, em Pernambuco e no Paraná –, que foram instituídas em 1946.

Na fundação dessas três instituições, envolveram-se figuras de destaque na vida política, econômica e cultural. Um dos objetivos da fundação da ELSP era “constituir uma elite de agentes políticos capaz de compreender, antes de agir, o meio social em que vivemos” (ELSP, 1933). De acordo com o inciso c do artigo 2º do Decreto nº 6.283, de 1934, na USP pretendia-se “formar especialistas em todos os ramos de cultura, e técnicos e profissionais em todas as profissões de base científica ou artística”. A UDF foi fundada com o objetivo principal de encorajar a pesquisa científica, literária e artística e “propagar as aquisições da ciência e das artes, pelo ensino regular e pelos cursos de extensão popular”, conforme o artigo 2º do Decreto municipal nº 5.513, de 1935.

Na criação da ELSP estiveram envolvidos Roberto Simonsen, Mário de Andrade, Raul Briquet, Antônio de Almeida Prado, engenheiros, médicos e empresários ligados ao Instituto de Organização e Racionalização do Trabalho (Idort).

A concepção da USP já vinha se gestando desde os anos 1920 e teve como um dos mentores intelectuais Julio de Mesquita Filho, diretor do Jornal *O Estado de S. Paulo*. A universidade foi fundada em 1934 por decisão de Armando de Salles Oliveira, interventor no governo paulista indicado por Vargas.

A UDF foi idealizada e dirigida por Anísio Teixeira, que defendia uma escola única, pública gratuita, laica e obrigatória. Sua atuação seguindo a concepção da chamada Escola ou Educação Nova gerou forte reação do ministro da Educação, Gustavo Capanema, e de expoentes do pensamento católico conservador, cujo projeto educacional era calcado em pressupostos inteiramente diferentes. Durante o Estado Novo, quando o projeto do ministro Capanema se centrou no fortalecimento da Universidade do Brasil, Anísio Teixeira foi exonerado, a UDF foi extinta e seus quadros, incorporados à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, criada em 1939.¹²

Nesse processo de ampliação do ensino universitário, destacou-se a presença de pesquisadores brasileiros e também de estrangeiros que vieram em missões para compor os quadros docentes das novas instituições. Os estudos desenvolvidos sobre as cidades brasileiras tiveram papel fundamental na formação de pesquisadores e no direcionamento das pesquisas.

Entre os estrangeiros, interessa aqui destacar o geógrafo Pierre Desfontaines e o sociólogo Donald Pierson, que participaram da institucionalização

12 A UDF foi composta inicialmente de escolas de ciências, educação, filosofia, economia e direito, e do Instituto de Artes.

do ensino e de entidades de seus campos de conhecimento e estabeleceram relações com o IBGE e o Dasp nos anos 1930 e 1940.

Donald Pierson vinculou-se à ELSP, em 1939, como professor de sociologia geral, após a saída de Samuel Lowrie e Horace Davis, que introduziram pesquisas aplicadas sobre as condições de vida de trabalhadores paulistanos. Em 1941, Pierson criou a Divisão de Estudos Pós-graduados, constituindo o primeiro curso em São Paulo voltado para a formação de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais.

Pierson estabeleceu o primeiro vínculo com o Brasil em 1935, quando esteve na Bahia para pesquisar as relações raciais no país como doutorando da Universidade de Chicago, orientado por Robert Park. Nesse período, no Recife, já estava em atividade uma cátedra de sociologia. Além disso, Josué de Castro, no Recife, e Artur Ramos, no Rio de Janeiro, em suas pesquisas, buscavam propor ações para a superação dos problemas sociais. A ELSP se somou a essa difusão de estudos, porém com o diferencial de associar o ensino à pesquisa aplicada em um curso de pós-graduação. Atuou como núcleo difusor de pesquisas e de pesquisadores sobre as cidades, com ênfase em trabalho de campo e inquéritos sociais. Os vínculos de Pierson com a Escola de Chicago reorientaram as temáticas de pesquisa para os chamados “estudos de comunidade” (Del Vecchio, 2009, p. 12-13).

Na fase inicial de Donald Pierson na ELSP, duas pesquisas que coordenou com a participação de alunos (“Habitações de São Paulo: estudo comparativo” e “Hábitos alimentares em São Paulo”) expuseram as desigualdades nas condições de vida dos moradores de São Paulo, introduzindo informações sobre o poder aquisitivo de grupos sociais, como a posse de móveis e utensílios, chuveiros, automóveis, quantidade de pianos, no primeiro texto, e grupos de alimentos consumidos, no segundo (Pierson, 1942, 1944).

Em 1942, Donald Pierson ministrou no Dasp um curso composto de doze conferências sobre “Estudos da sociedade”, no qual abordou aspectos epistemológicos e metodológicos das ciências sociais, em um conjunto de tópicos: as ciências sociais no mundo de hoje; o estudo da sociedade; associação; isolamento e contato; a cidade; métodos e técnicas nas ciências sociais; as inter-relações de teoria e pesquisa; desenvolvimento de uma atitude científica; o crescimento da cidade grande; o questionário e o formulário. O curso foi viabilizado por um intercâmbio da ELSP com a Divisão de Aperfeiçoamento do Dasp e, em troca, a professora Beatriz Marques de Souza ofereceu um curso na ELSP sobre administração geral do governo brasileiro (ELSP, 1942; Maio; Costa Lopes, 2015).

Pierre Deffontaines vinculou-se inicialmente à USP, onde ministrou, em 1934, a aula inaugural da cátedra de geografia na subseção de geografia e história criada na FFCL e, de 1935 a 1938, lecionou na UDF. Com sua saída, Pierre Monbeig assumiu seu lugar e, de 1939 a 1946 ocupou a cátedra em Geografia Humana. (Azevedo, 1970, p. 213). Deffontaines publicou, em 1944, no *Boletim Geográfico*, “Como se constituiu no Brasil a rede de cidades”, tradução de um dos primeiros estudos (escrito originalmente em francês) a revelar o acelerado desenvolvimento dos centros urbanos como lócus de um novo patamar do processo de industrialização. Sua atuação foi marcada pela estreita relação entre a produção acadêmica e as práticas técnico-administrativas. Participou da criação de institutos e organizações que dessem suporte e divulgassem a produção acadêmica dos geógrafos. Propôs a criação da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), desde 1934 participou do movimento pela criação da Conselho Nacional de Geografia (CNG) e, em 1936, propôs a adesão do Brasil à União Geográfica Internacional, inserindo o país no circuito científico internacional. (Aranha, 2014, p. 4-5).

O INE foi idealizado em 1934 como “federação de instituições” ou “consórcio federativo”, e instalado em 1936 (Lei nº 284, de 1936, art. 8). Com a integração do Conselho Nacional de Estatística (CNE), criado em 1934 para orientar e dirigir as atividades do INE, e do CNG, criado em 1937 como Conselho Brasileiro de Geografia, o órgão passou a se denominar IBGE.¹³ Foram integrados, nesse processo, os estudos estatísticos aos de representação cartográfica geográfica e a coleta de informações assumiu a dimensão de um sistema estatístico geográfico.

Na concepção do INE e nos rumos tomados pelo IBGE até o final dos anos 1940, Marcos Augusto Teixeira de Freitas foi figura central. Advogado de formação, desde os anos 1920 atuou na interface da estatística com a cooperação entre as esferas de governo. Como diretor do Serviço de Estatística Geral de Minas Gerais, promoveu a reforma da organização estatística estadual em interação com o governo federal. A convite do governo provisório, atuou na organização do Ministério da Educação e Saúde Pública, no qual realizou o plano de cooperação interadministrativa, estruturando e unificando as estatísticas do ensino em todo o país. Com base nesse plano desenvolveu, à frente do INE, a organização de um sistema federativo de serviços integrados na União, estados e municípios, responsável pelo levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais.

13 Decreto nº 24.609, de 1934, Decreto nº 1.527, de 1937, e Decreto-Lei nº 218, de 1938.

Na formação do INE e do IBGE foi reunido um grupo de profissionais qualificados para compor essa articulação. Giorgio Mortara, Fábio de Macedo Soares Guimarães e Allyrio Carlos Hugueney de Mattos assumiram atribuições estruturadoras para a produção de conhecimento do território nacional que resultaram em fontes e instrumentos para o campo do planejamento.¹⁴

Giorgio Mortara era estatístico, demógrafo, economista e catedrático em Estatística na Universidade de Roma. Assumiu a função de assessor técnico no CNE e na Comissão Censitária Nacional, criada para projetar e executar o recenseamento geral de 1940.¹⁵ Os censos realizados entre 1872 e 1920 apresentavam lacunas, imprecisões e irregularidades de levantamentos, e não permitiam realizar séries históricas. Mortara assumiu os censos de 1940 e 1950, imprimindo um padrão internacional ao recenseamento no Brasil. Introduziu na coleta, dados sobre a população rural, a classificação racial, o número de filhos por idade das mulheres, etc. e também os censos econômicos (agrícola, industrial, comercial e de serviços). Além disso, criou o gabinete técnico, que se transformou no laboratório de estatística, onde treinou e formou técnicos especializados em ciência estatística.

Fábio de Macedo Soares Guimarães era engenheiro, geógrafo e professor especializado em planejamento regional. Trabalhou na adoção de uma forma única de organização regional para o país. Mantendo as unidades políticas, considerando os fatores naturais (clima, vegetação e relevo) e, ao mesmo tempo, atendendo às necessidades da administração pública, sua proposta foi adotada como primeira divisão oficial do Brasil, em 1941.¹⁶ Foi um dos fundadores do CNG.

Allyrio Carlos Hugueney de Mattos era engenheiro, astrônomo e professor. Foi consultor técnico do IBGE e atuou no CNG desde 1939. Foi orientador da Campanha das Coordenadas Geográficas organizada pelo CNG, em atendimento à Lei nº 311, de 1938, que estabeleceu a obrigatoriedade da confecção de mapas municipais para a compilação

14 As informações sobre os três profissionais foram extraídas de: MEMÓRIA IBGE. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/pioneiros-do-ibge/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

15 Mortara era judeu e, diante da política fascista, deixou a Itália, a convite do embaixador José Carlos de Macedo Soares, presidente do IBGE, para assumir os cargos.

16 Conforme a Resolução nº 72, de 14 de julho de 1941. Ajustou-se pela Circular nº 1, de 31 de janeiro de 1942, emitida pela Secretaria da Presidência da República.

da *Carta do Brasil*, visando a um sistema de representação cartográfica adequado à edição dos mapas.

De 1941 a 1968, as expedições geográficas do IBGE, nas quais os técnicos desenvolviam trabalhos de campo, investigação baseada em observações *in loco*, além de aperfeiçoamento profissional, serviam como instrumento de mapeamento, reconhecimento e integração do território nacional.

No processo de institucionalização desses saberes sobre o urbano e sobre a regionalização, nos anos 1940, estreitaram-se os vínculos da geografia com o urbanismo. Gilberto Freyre, que em 1935 havia inaugurado as cátedras de sociologia, antropologia social e cultural e pesquisa social na UDE¹⁷, apresentou no Nono Congresso Brasileiro de Geografia, realizado em Florianópolis, o trabalho “Geografia urbana”, que defendia como especialidade a ser assumida pelos geógrafos, destacando suas relações com problemas de planificação:

“A geografia urbana se impõe no Conselho Nacional de Geografia como uma especialidade digna de sua maior atenção, quer pelo seu interesse rigorosamente científico, quer pelo prático, relacionada como se acha com problemas de planificação regional e nacional, e de urbanismo e turismo. Logo que possível, seria conveniente que o mesmo Conselho empreendesse a organização e publicação – ou as estimulasse – de uma série de monografias sobre cidades brasileiras” (Freyre, 1940).

Os estudos de regionalização, por sua vez, voltaram-se no início dos anos 1940 para a definição de territórios, com base em suas características fisiográficas ou nas regiões de influência de cidades, para uniformizar procedimentos nos estudos geográficos e o processo de coleta e divulgação de dados estatísticos, como mostra Roberto Schmidt Almeida (2003). Essa classificação de áreas homogêneas se tornou componente estrutural para subsidiar trabalhos de planejamento.

A organização do IBGE atendia à cooperação que o projeto de “consórcio interadministrativo” de Marcos Augusto Teixeira de Freitas previa para a instituição:

17 Informação extraída de: A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/gilberto_freyre. Acesso em: 20 fev. 2021.

“Tendo sua sede central na Capital da República, de onde é dirigida a instituição, não apenas pelo Governo Federal, mas, de fato, pelo acordo entre os propósitos deste e de todos os Governos Regionais, vinculados entre si, para manterem cooperativamente o sistema sob a direção dos Conselhos de Geografia e de Estatística, onde se defrontam e se entendem, de igual para igual, a representação da União e as representações dos Estados, temos também, aí, na cúpula desse edifício magnífico, o mais perfeito modelo em que se possa pensar, oferecido à prática do regime democrático, republicano e federativo, a que se submeteu em boa hora a vida brasileira” (Teixeira de Freitas, 1951, p. 257).

O município era o alvo principal no sistema concebido por Teixeira de Freitas: agências municipais de estatística seriam criadas em todo o país, e os agentes municipais seriam os

“[...] observadores diretos da realidade que a Geografia e a Estatística precisavam conhecer, analisar e investigar: ‘operam na verdadeira intimidade, no plano mais profundo da vida nacional, agindo sincronizadamente e em perfeita solidariedade de objetivos e de esforços, em todas as células municipais do organismo pátrio’” (Teixeira de Freitas, 1951, p. 258).

Seu projeto de “consórcio interadministrativo” tinha como foco a modernização do interior e a crítica à crescente urbanização e à desestruturação do espaço rural – a tríade que sintetizava a visão do urbano dos municipalistas:

“[...] um pensamento, um sentido, um propósito central deve inspirar e orientar toda a ação governamental brasileira – o da interiorização das forças de progresso, o da incorporação ao Brasil-nuclear, ao Brasil-atlântico, ao Brasil-intramuros, do Brasil-difuso, do Brasil-sertanejo, do Brasil-extramuros, mas partindo-se exatamente dos fundamentos estruturais do corpo social, do seu tecido celular, da organização elementar em que começou a fatal dissociação que é a grande diátese da vida nacional. Começando-se do Município, enfim” (Teixeira de Freitas, 1948, p. 325).

Subordinado à Presidência da República e capilarizado nos municípios, o IBGE era um órgão nacional. Do ponto de vista do governo, a criação de agências municipais e as demarcações de grandes regiões a partir dos anos 1940 favoreceram, segundo Alexandre de Paiva Rio Camargo (2008), os acordos políticos entre o governo central e as oligarquias regionais. Tratava-se de beneficiar o poder central: ao mesmo tempo que essas medidas amorteciam o confronto com as oligarquias regionais, brecavam a autonomia dos estados.

Teixeira de Freitas permaneceu à frente da Secretaria-Geral do IBGE e do CNE até 1948, quando foi substituído por Rafael Xavier, que, desde 1942, era diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE. De 1938 até assumir o cargo no IBGE, Xavier havia sido chefe da Divisão de Material do Dasp. O município era para ele a “célula-mater” do país e, assim como Teixeira de Freitas, foi um prócere do municipalismo (Santos, 2008, p. 11-13).

Simultaneamente à criação do INE, em 1936, foi fundado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). Composto de cinco representantes de ministérios, de diferentes formações, era, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 284, de 1936, responsável pela condução da reforma administrativa a fim de propor ao governo as medidas necessárias para promover o aperfeiçoamento da administração. O conselho foi incorporado ao Dasp, criado em 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, conforme o Decreto-Lei nº 579, de 1938.

Luiz Simões Lopes presidiu o Dasp até o final do Estado Novo. Nesse período, foi instituído o sistema do mérito na seleção de pessoal federal, conforme o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no qual foram definidos os direitos e deveres do funcionalismo e introduzidos métodos da moderna administração pública. Assim como o IBGE, o Dasp assumiu caráter nacional, e não federal. Foi organizado em agências estaduais: departamentos administrativos ou departamentos das municipalidades (os chamados “Daspinhos”), que tinham a função de controle financeiro dos municípios.

O Dasp atuou na formação de técnicos em administração por meio de programas de capacitação e criou os primeiros cursos de aperfeiçoamento em administração no Brasil, visando à formação e à contratação de técnicos de alto nível.

Entre os contratados, cabe destacar Celso Furtado, aprovado em 1943 em primeiro lugar no concurso do Dasp para o cargo de assistente de organização e, na sequência, no concurso para técnico de administração. Trabalhou nesse cargo no Departamento de Serviço Público do Estado do Rio, em Niterói, onde participou de reformas da Secretaria de Segurança Pública e no Departamento de Educação. Além disso, elaborou um plano de reforma dos serviços de Comunicações e Arquivo de várias secretarias estaduais e deu aulas em curso preparatório para concurso no Dasp. Dessa experiência “delineia-se seu perfil de técnico de administração, que se desdobrará mais tarde no teórico de planejamento” (D’Aguiar, 2014, p. 15-17).

Esse percurso de Furtado é perceptível em textos que publicou entre 1944 e 1946, na *Revista de Serviço Público* (RSP), do Dasp e na revista *Economika*. Nesses textos abordou, teoricamente e em uma perspectiva crítica, conceitos e aspectos operativos de organização do serviço público, contemplando os elementos que estavam na base da organização do Dasp e da reforma administrativa em curso naquele momento no Brasil.

Em “Teoria do Departamento de Administração Geral”, de 1946, publicado na RSP, discute os aspectos técnico e político que emergiram após as mutações na estrutura social pela transformação das técnicas de produção nos últimos cem anos: “A valorização do homem comum trazida pela Revolução Industrial transformou cabalmente a estrutura política, criando uma nova constelação de valores em torno de velhas instituições” (Furtado, 1946, p. 179). Com o entrelaçamento de grupos sociais concorrentes ao poder, o Estado assumiu, segundo Furtado (1946, p.180), “uma nova importância como instrumento de moderação entre forças antagônicas”.

No mesmo período, o economista publicou textos e proferiu uma conferência, nos quais, também do ponto de vista teórico, discutiu a democracia, as forças antidemocráticas, o interesse público e a planificação social. Distantes do universo administrativo do Dasp, esses textos estão agrupados na coletânea organizada por Rosa Freire d’Aguiar com o tema “Ciência política”. Ao abordar esses assuntos, Furtado iniciou a longa trilha que perseguiu, e que repercutiu na concepção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no final dos anos 1950, como veremos adiante.

Até o final do Estado Novo, o Dasp exerceu muita influência nas políticas governamentais implementadas. Posteriormente, restringiu-se a um órgão executor da seleção e aperfeiçoamento de pessoal e, em 1967, seu estatuto foi alterado e se tornou uma fundação vinculada ao Ministério do Planejamento.¹⁸

Em 1944, um ano antes do final do Estado Novo, com o objetivo de formar pessoal qualificado para a administração pública e privada, foi criada a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Era prerrogativa do presidente do Dasp a formação de uma entidade voltada ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado em administração, mantendo

18 Somente em 1986 o Dasp foi extinto, com a criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam).

núcleos de pesquisa e estabelecimentos de ensino, com a participação dos órgãos autárquicos e paraestatais, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal e dos municípios, dos estabelecimentos de economia mista e das organizações privadas (Decreto-Lei nº 6693, de 1944). Luis Simões Lopes, ainda no cargo de presidente do Dasp, foi o mentor da FGV e assumiu sua presidência.

No IBGE e no Dasp gestou-se, segundo Marcus André B. C. Melo (1993, p. 4), a elite burocrática que formulou o “municipalismo pragmático da década de 1940”. Articulado por Rafael Xavier, Simões Lopes e Arízio Viana, que também foi presidente do Dasp, esse projeto, além de se fundamentar na modernização do interior e na reversão do abandono da população rural, posicionava-se pela não partidarização do municipalismo e exerceu forte influência na Assembleia Constituinte de 1946, o que resultou na melhor distribuição de tributos federais e estaduais para os municípios. O projeto esteve presente, ainda, na agenda pública da campanha presidencial, da qual saiu vitorioso Eurico Gaspar Dutra.

Em 1946 foi criada a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), e Rafael Xavier foi seu primeiro presidente. Uma das funções da ABM era promover o maior intercâmbio possível entre os municípios e com eles colaborar no planejamento, na orientação, na assistência técnica e na implantação de modificações ou reformas administrativas. Cabia à ABM também atuar na Comissão Interamericana de Cooperação Intermunicipal, de acordo com as recomendações dos Congressos Pan-americanos de Municipalidades e da VI Conferência Americana Internacional, conforme publicado na página de rosto do primeiro número da *Revista Brasileira dos Municípios*, do CNE da ABM, publicada pelo IBGE. Rafael Xavier era seu diretor responsável (*Revista Brasileira dos Municípios*, 1948). Nesse processo de reconfiguração de atuação, os municipalistas se inseriram na trama latino-americana potencializando a formação de quadros técnicos para a administração pública e também para a administração privada.

RUMOS DAS TRAMAS LATINO-AMERICANAS: O POINT FOUR PROGRAM

No campo do urbanismo, a adesão à separação entre as funções políticas e as administrativas pode ser observada na atuação de profissionais que assumiram postos de direção desde o governo provisório de Vargas e também durante o Estado Novo.

São casos exemplares os dos engenheiros Luiz Inácio de Anhaia Mello, Washington Azevedo e Lincoln Continentino. O primeiro foi prefeito de São Paulo indicado pelo interventor federal Paulo João Alberto Lins de Barros, em dois curtos períodos entre 1930 e 1931, e secretário de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo, cargo no qual permaneceu de 1941 a 1943. Azevedo e Continentino estudaram na Universidade de Harvard. Aluno de Thomas Adams e William Bennet Munro, Azevedo teve uma formação que associou City Planning e Municipal Government and Administration.¹⁹ Azevedo dirigiu a Divisão dos Negócios Municipais da Secretaria do Interior de Minas Gerais, cargo que assumiu em 1933, a convite do então Secretário dos Negócios do Interior do Estado de Minas Gerais, Gustavo Capanema. Continentino fez o curso de pós-graduação em Engenharia Sanitária de 1927 a 1929 e foi engenheiro chefe do Serviço de Saneamento e Urbanismo do Estado de Minas Gerais. Dos anos 1930 a 1960, foi figura central na reflexão e proposições para o desenvolvimento da cidade de Belo Horizonte.

Um dos primeiros atos de Anhaia Mello como prefeito foi a criação, em 1930, da Comissão Municipal de Serviço Civil, encarregada de seleção do funcionalismo municipal por concurso.²⁰ Com base no decreto que instituiu o governo provisório, que concedia aos prefeitos a atribuição de garantir o bom desempenho de cargos, a regularização e a eficiência dos serviços municipais, foi “a primeira Comissão do Serviço Civil constituída no Brasil”, como Anhaia Mello (s. d.) afirmou na década de 1960, em uma aula de urbanismo que ministrou em um Curso de Administração Municipal. De acordo com Anhaia Mello (s. d., p. 23), a seleção do funcionalismo municipal por concurso era “o menos imperfeito dos métodos de escolha, por ser preventivo e construtivo, impedindo que a nomeação seja um sistema de saldar débitos políticos e pessoais e promovendo a seleção dos mais capazes”.

Em 1935, no livro *A organização técnica dos municípios*, Washington Azevedo, ao defender a separação entre administração e política, assumiu uma postura crítica em relação à centralização política do governo Vargas. No prefácio dessa publicação, Azevedo comenta o fato de a Revolução de 1930 ter introduzido a nomeação de prefeitos por interventores e, ao mesmo

19 Não temos informação sobre a data precisa da permanência de Azevedo em Harvard. O que pudemos averiguar foi que em 1932 provavelmente ele esteve nos Estados Unidos.

20 A comissão foi criada pelo Ato nº 35, de 30 de dezembro de 1930, e regulamentada em 4 de março de 1932.

tempo que afirma ser difícil “julgar sobre a oportunidade desse sistema, de vez que não possuímos a precisa documentação”, defende a ideia de que “o controle estadual das municipalidades não deve ser político como tem ocorrido até agora”. O controle legislativo era, segundo o urbanista, o causador do controle político, constituindo um empecilho para estabelecer tão somente um controle administrativo (Azevedo, 1935, p. vii).

Já nos anos 1930, Anhaia Mello, Azevedo e Continentino eram vozes questionadoras dos limites administrativos municipais para a definição de áreas de planejamento. Para Anhaia Mello (1932, p. 235), “a ciência do urbanismo tem por objetivo dar uso apropriado a todo o terreno urbano”, e o problema da terra deve ser abordado considerando “regiões ou unidades econômicas completas”, e “não em termos de cidades ou unidades políticas fictícias ou arbitrárias”. Ao formular as atribuições do Serviço de Urbanismo para o governo de Minas Gerais, Azevedo (1935, p. 104) declarou que “o *planning* não deve se limitar às cidades, mas se estender às regiões interurbanas, que também devem ser regulamentadas”. Continentino, por sua vez, posicionava-se radicalmente contra a autonomia municipal absoluta, e a considerava perigosa e perniciosa, por ser prejudicial aos interesses da coletividade:

“[...] as questões municipais afetam por vezes a vários municípios em conjunto. São pois intermunicipais. Outras vezes as grandes cidades tentaculares estendem seus serviços a cidades vizinhas menores, alargando assim, sua esfera de acção. Os planos de urbanismo para cidades em tais condições são denominados regionais, abrangendo várias localidades” (Continentino, 1937, p. 321).

O alargamento do campo do urbanismo que defendiam não se limitava ao aspecto territorial. Anhaia Mello e Azevedo utilizavam em seus textos o termo *planning*, questionando o uso da palavra urbanismo para designar uma atividade interdisciplinar. Azevedo (1935, p. 104) considerou o termo urbanismo “não acertado”. Anhaia Mello, por sua vez, ao definir o *planning* como “uma síntese [...] que exige conhecimentos de arquitetura, engenharia, paisagismo, leis, governo e administração, sociologia e economia”, declarou utilizá-lo “em falta de melhor” (1932, p. 358).

Nos anos 1940, a palavra planejamento começou a dividir espaço com o termo urbanismo no Brasil. Os órgãos municipais e estaduais eram denominados departamentos, diretorias ou seções de urbanismo. Nas décadas

seguintes, planejamento, de termo utilizado para as questões operativas, foi generalizado na administração pública.

Fosse pelo viés da superação dos limites administrativos, fosse pelo viés da cooperação interadministrativa considerando a hierarquia entre União, estados e municípios, o tema das escalas de planejamento se manteve na pauta dos profissionais e das instituições de urbanismo desde as primeiras décadas do século XX.

No entanto, na década de 1930, a intensa mobilização dos urbanistas se direcionou para o fortalecimento e a qualificação do município e da administração municipal – para e por meio das práticas do urbanismo. Inseridos no processo de valorização do saber técnico e científico do Executivo, voltaram-se para a criação de espaços de atuação exclusiva dos urbanistas. Criaram as comissões de planos, sobretudo nas capitais, e atuaram nos órgãos estaduais criados pelo governo federal para o controle financeiro das administrações municipais, nos quais estruturaram a assistência técnica aos municípios de menor porte para questões relacionadas ao urbanismo.

Nesse processo, houve uma convergência dos urbanistas com os municipalistas, que tiveram papel preponderante na discussão de problemas relacionados à organização técnica da administração. As questões de urbanismo estiveram presentes nos congressos de prefeitos, antecessores dos congressos de municípios, que passaram a se realizar a partir da década de 1940 em todos os estados do país. Esses eventos constituíram o embrião do que Marcus André B. C. Melo (1993, p. 6) denomina “cruzada municipalista” – que adquiriu maior articulação com a criação da ABM, em 1946 – e culminaram com a realização do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, em 1950, no Hotel Quitandinha, no Rio de Janeiro, promovido pela ABM em cooperação com o IBGE.

O vínculo com o municipalismo colaborou para a proliferação de comissões como espaços de debate nas capitais, agregando setores organizados da sociedade, e para o apoio dos prefeitos que, do ponto de vista jurídico-institucional, estavam submetidos ao interventor.²¹ Na composição das comissões de plano prevaleceu um conjunto de instituições representativas dos setores que ampliaram sua atuação na vida urbana com o processo de desenvolvimento industrial: as associações comerciais, a Associação Brasi-

21 No artigo “As comissões de planos da Era Vargas” (Feldman, 2012), abordo a formação e atuação das comissões de plano no Brasil e suas relações com as comissões de plano estadunidenses.

leira de Imprensa, associações e entidades de engenheiros e de advogados e o Rotary Club.²² Essas categorias profissionais e grupos empresariais se organizaram entre o período imperial e o início do século XX, e ganharam novo estatuto com os conselhos consultivos e com o Decreto nº 19.770, emitido por Vargas, em 1931, que instituía um modelo sindical baseado em associações de classe, federações estaduais e confederações.

A advocacia e a engenharia são profissões que, assim como a medicina, constituíram-se durante o império. O Instituto dos Advogados do Brasil (IAB) foi criado em 1843 e, até a fundação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 1932, além de organizar os advogados em uma entidade de classe, colaborava na elaboração de leis para os governos.²³ A primeira associação dos engenheiros foi o Instituto Polytechnico do Brasil, no Rio de Janeiro, criado em 1862 e dedicado a estudos de temas técnico-científicos. Foi anterior ao Clube de Engenharia, organizado em 1880, alguns anos após a fundação da Escola Central de Engenharia, que em 1874 passou a se denominar Escola Politécnica. (COELHO, 1999, p. 95). Com a expansão das escolas de engenharia, aumentaram as entidades de engenheiros: o Instituto de Engenharia de São Paulo foi criado em 1917, o Clube de Engenharia de Pernambuco, em 1919, e o Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, que havia sido autorizado a funcionar em 1881, passou à condição de instituição de utilidade pública em 1921. As associações comerciais também começaram a se organizar no império e, no início do século XX, atingiram um patamar de distribuição nos estados que levou à criação da Federação de Associações Comerciais do Brasil em 1912. Nesse momento, reuniam representantes do comércio e das indústrias. Os jornalistas organizaram suas primeiras entidades no início do século XX. A Associação Brasileira de Imprensa, por exemplo, foi fundada em 1908.

O Rotary Internacional teve origem no Rotary Club de Chicago, criado em 1905 com o objetivo de reunir profissionais de diferentes setores para atuar nas questões relacionadas ao crescimento urbano. Teve participação, no começo do século XIX, na Chicago City Plan Commission (CPC), durante a elaboração do Plano de Chicago.

22 As comissões de plano de Salvador e do Recife aglutinaram, além dessas instituições, representantes de diferentes setores e esferas da administração pública, entidades e organizações locais.

23 Informação extraída de Almeida, s. d.

O primeiro Rotary Club no Brasil foi criado no Rio de Janeiro, em 1922. Depois, foi instalado em São Paulo (1924), em Belo Horizonte (1927), em Porto Alegre (1928), em Niterói (1928), no Recife (1931) e em Salvador (1933). Em 1942, havia mais de noventa no país. Nas comissões de plano, o Rotary atuou como instituição que dava organicidade a um grupo de representantes de diferentes categorias profissionais e empresariais, membros da elite urbana. Desempenhou esse papel desde sua origem, em Chicago, como mostra Margareth Pereira (2011), aglutinando a comunidade de representantes de companhias e empresas estrangeiras, a elite cosmopolita local e o meio já altamente profissionalizado dos quadros administrativos envolvidos com a temática urbana do ponto de vista técnico.

Durante a Era Vargas, o Rotary atuou em várias frentes e rotaryanos assumiram cargos nos governos municipais, estaduais e federal. No Estado Novo, a presidência do Rotary Internacional foi, pela primeira vez, assumida por um brasileiro – o engenheiro Armando de Arruda Pereira, que já havia presidido o Rotary São Paulo entre 1934 e 1935. Assumiu também a direção do Instituto de Engenharia de São Paulo e da Associação Comercial de São Paulo e, após o fim do Estado Novo, foi presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), entre 1947 e 1948, membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, de 1944 a 1950, e prefeito de São Paulo entre 1951 e 1953.

O primeiro presidente do Rotary Club de São Paulo foi o engenheiro Victor da Silva Freire, que permaneceu no cargo entre 1924 e 1925. Atuou também como diretor de obras da Prefeitura de São Paulo e professor da Escola Polytechnica, além de ter sido conselheiro da City Improvements, presidente da Companhia de Pavimentação e Obras Públicas e da Companhia Anglo-Brasileira. O engenheiro Lauro Borba, prefeito do Recife entre 1930 e 1931, indicado pelo interventor Carlos de Lima Cavalcanti, foi governador de um distrito rotário²⁴ no período 1933 a 1934 e membro do Conselho Diretor do Rotary International de 1947 a 1949. Além disso, foi presidente do Clube de Engenharia de Pernambuco de 1932 a 1934 e de 1944 a 1946.²⁵ Um grupo de rotaryanos integrou, desde 1929, a comissão da campanha para a

24 Na estrutura do Rotary, os distritos são a primeira instância abaixo do Rotary International. Cada distrito tem governador, secretaria e tesouraria, e é dividido em áreas, formadas por Rotary Clubs.

25 Informação extraída de: <http://clubedeengenhariadepe.com.br/galeria-de-presidentes/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

criação da USP. Julio de Mesquita Filho, diretor do jornal *O Estado de S. Paulo* e um dos mentores intelectuais da concepção da USP, estava nesse grupo.

Dois eventos realizados em 1941 coroaram o processo de mobilização pela legitimação do urbanismo e da profissão de urbanista ao longo da década de 1930: o Primeiro Congresso de Urbanismo, no Rio de Janeiro, e as Jornadas da Habitação Econômica, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O temário e as conclusões do Primeiro Congresso podem ser interpretados como uma síntese do repertório confrontado pelos profissionais do campo do urbanismo ao longo da década de 1930, nas Comissões de Planos, nos Departamentos das Municipalidades, nos congressos e nas revistas e em livros publicados. Além disso, a interlocução entre engenheiros e arquitetos envolvidos na concepção dos Institutos de Aposentadoria e de outras modalidades de habitação social e os profissionais atuantes na esfera do urbanismo distingue o Primeiro Congresso de Urbanismo como momento em que a habitação foi assumida como questão na pauta urbanística. As conclusões do Congresso avalizaram a convergência entre habitação e urbanismo e a proposta de reconhecimento institucional da habitação como questão urbanística.

Organizado pelo Departamento de Urbanismo do Centro Carioca, o Congresso reuniu trezentos participantes, dentre os quais se destacavam representantes de prefeituras de cidades das várias regiões do país, de entidades de engenheiros e de arquitetos, sindicatos de engenheiros, entidades de construtores civis, construtoras, representantes de governos estaduais e de prefeituras. No Primeiro Congresso de Urbanismo, não ocorreu a ampliação de setores da sociedade civil representados, mas de novas formas de associação das mesmas categorias que prevaleciam nas comissões, em decorrência dos decretos que regularam a sindicalização das classes patronais e de profissionais liberais, como os sindicatos de engenheiros e as entidades de construtores civis e construtoras. Estas, de fato, ampliaram a representação da categoria profissional de engenheiros.

As Jornadas da Habitação Econômica foram realizadas por iniciativa do Idort e com a colaboração do Rotary Club, contando com o apoio dos empresários paulistas organizados pela Associação Comercial de São Paulo (Bonduki, 1998). Potencializando a abordagem da habitação como questão urbanística no Primeiro Congresso de Urbanismo, a habitação foi abordada em seus aspectos sociais, técnicos, financeiros e urbanísticos. Todo o programa foi aberto à comunidade, as palestras se realizaram nas sedes do Rotary Club, da Sociedade Engenheiros da Prefeitura do Distrito Federal,

da Sociedade Brasileira de Economia Política e da Associação Brasileira de Educação, e foram transmitidas por diferentes canais de radiodifusão. Getúlio Vargas como presidente de honra do Primeiro Congresso de Urbanismo, a presença do ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema, e do representante do presidente da República, Geraldo Mascarenhas, na abertura do Congresso, e a audiência no dia seguinte ao encerramento dos congressistas com o presidente Getúlio Vargas, assim como a transmissão das palestras das Jornadas pela *Hora do Brasil*, evidenciam a proximidade de seus organizadores com o governo federal.

Ao mesmo tempo, a perspectiva urbanística da habitação e a inclusão nas conclusões do Congresso do “atendimento na elaboração de planos futuros de princípios que constam da Ata final do 1º Congresso Pan-americano de Municípios, realizado em 1938, na cidade de Havana (Cuba)”, quando foi criada a Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)²⁶, reverberavam a articulação latino-americana e novos princípios que se consolidariam na década de 1950 no campo do urbanismo, como mostraremos adiante (Primeiro Congresso de Urbanismo, 1941).

A partir do final da década de 1940, o panorama institucional do urbanismo no Brasil passou por mudanças significativas. O reconhecimento das disparidades regionais como questão a ser superada na escala regional em estreita relação com a escala urbana foi tematizado pelos urbanistas brasileiros. Nessa perspectiva de articulação entre o urbano e o regional para a superação de desigualdades, o ideário do planejamento se tornou indissociável das estratégias de desenvolvimento.

Tanto a compreensão do que seria “do peculiar interesse do município” como a “competência estadual” para assegurar a autonomia municipal persistiram indefinidas durante todo o século XX. Ao mesmo tempo que a diluição das fronteiras administrativas para “os serviços públicos comuns” se inviabilizava como política pública e a regulação da profissão impunha limites para a interdisciplinaridade, a abordagem regional se renovava nas constituições. No artigo 177 da Constituição de 1934, essa abordagem apareceu na forma de defesa contra os efeitos da seca nos estados do Nordeste, obedecendo a um plano sistemático e permanente, a cargo da União, com participação de receita tributária dos estados e municípios compreendidos na área afetada

26 Sobre a formação e atuação da OICI, consultar Faria, 2020, p. 1-32

por esse fenômeno.²⁷ Na Constituição de 1937, foi introduzida a possibilidade de constituir o agrupamento de municípios de uma mesma região. Esse agrupamento, de acordo com o artigo 29 dessa Constituição, seria dotado de personalidade jurídica para a instalação, a exploração e a administração de serviços públicos comuns. Na Constituição de 1946, foi empregado pela primeira vez o termo *plano*, sendo incluídos o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca do Nordeste e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia – o primeiro em caráter permanente e o segundo em caráter temporário (durante vinte anos), do ponto de vista da aplicação de parcela da renda tributária da União. Além disso, nas disposições transitórias foi estabelecido o prazo de vinte anos para o governo federal traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes (artigos 198 e 199). Nos artigos 8º e 65 da Carta de 1967, foi atribuída à União a competência de estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento e a consignação no orçamento de dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país.

Experiências que superaram os limites administrativos e as fronteiras disciplinares promoveram mudanças substantivas no campo do urbanismo. Ao longo dos anos 1940 e 1950, o espectro das tramas institucionais se ampliou em nível internacional e nacional.

No âmbito internacional, essas experiências foram potencializadas no contexto de bipolarização da Guerra Fria. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, reunindo 51 países, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, de caráter regional pan-americano, com 21 países-membros, viabilizaram a circulação de profissionais de diferentes campos disciplinares e de diferentes países, que atuaram na cooperação e na assistência técnica às regiões subdesenvolvidas. As duas organizações têm entre seus objetivos a promoção de solidariedade e colaboração entre os Estados-membros visando ao progresso social e ao desenvolvimento econômico. Também em 1948, foi fundada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe das Nações Unidas (Cepal), a primeira organização internacional responsável pela América Latina, onde Celso Furtado atuou de forma destacada.

Em 1950, foi aprovado o Act for International Development (ou Point Four Program) – um programa de cooperação técnica, com fundos provenientes

27 No artigo 1º da Lei nº 175, de 1936, foram definidos os limites da região da seca, que incluía cidades dos estados do Ceará, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte.

de várias agências estadunidenses e da ONU.²⁸ Este foi o conteúdo do quarto ponto (o Point Four) da proposta de Harry Truman para renovação da política externa estadunidense, proferida em seu discurso de posse, em 1949:

“[...] devemos embarcar em um novo programa arrojado, para que os benefícios de nosso avanço científico e progresso industrial sejam colocados à disposição da modernização e crescimento das regiões subdesenvolvidas.

Mais da metade da população mundial vive em condições próximas da miséria. Sua comida é inadequada. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é obstáculo e ameaça não apenas para eles, mas também para as regiões mais prósperas” (Truman, 1949 – tradução nossa).

Concebido como um baluarte contra o comunismo, o Point Four foi parte fundamental da proposta de política externa de Truman, que se deslocou da quase exclusiva ênfase no auxílio financeiro para a reconstrução europeia e asiática, e assumiu a ideia de que a capacidade técnica disponível e a tecnologia eram também importantes para aumentar os níveis de produtividade e os padrões de vida (Ribeiro, 2006, p. 39-40). O Brasil era visado pelos norte-americanos como um possível modelo para a aplicação do projeto na América Latina (Haines, 1989, p. 118). Em 1950, a Cepal, com sede em Santiago, no Chile, instalou-se no Brasil e, no ano seguinte, sob seus auspícios, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, composta de representantes estadunidenses e brasileiros, com o objetivo de construir um diagnóstico da realidade econômica do país. No governo de Eurico Gaspar Dutra, o Brasil se engajou no Point Four por meio da Comissão Nacional de Assistência Técnica, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de preparar planos e programas para a obtenção de auxílio técnico da ONU e da OEA. Dois anos depois, foi celebrado um convênio da comissão com a OEA para transferência de conhecimento técnico e científico (Decreto nº 28799, de 1950).

Engenheiros, economistas, administradores e pesquisadores dos Estados Unidos afluíram para o Brasil e, no sentido contrário, mais de 2 mil brasileiros receberam treinamento em setores públicos e privados nos Estados Unidos (Cottam, s. d., p. 9).

28 Por meio da Lei da Assistência Econômica, de 1950, foi criada a Technical Cooperation Administration (TCA), vinculada ao Departamento de Estado, para atender aos países que solicitassem assistência técnica.

A pesquisa realizada por Francis Violich durante dez meses, entre 1939 e 1940, em dez países latino-americanos – México, Guatemala, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Chile, Argentina, Uruguai e Brasil – foi referência fundamental para os rumos da cooperação técnica no campo do urbanismo e da habitação na América Latina. Em 1944, sua pesquisa deu origem ao livro *Cities in Latin America: housing and planning to the south*, considerado a primeira obra abrangente sobre o planejamento e a habitação na América Latina.

Entre os objetivos da pesquisa estavam a construção de um panorama das práticas de planejamento e de habitação e o estabelecimento de relações mais próximas com técnicos. No Brasil, Violich teve contato com engenheiros, arquitetos e urbanistas atuantes nos anos 1930: Lincoln Continentino, José de Oliveira Reis, Carmen Portinho, Carlos Frederico Ferreira, Nestor de Figueiredo, Atilio Correia Lima, Oscar Niemeyer, Marcelo Roberto e Washington Azevedo, além do prefeito Prestes Maia. Teve contato também com Alfred Agache e Donald Pierson, que se encontravam no Brasil. Por intermédio desses profissionais, Violich conheceu as principais instituições atuantes nos anos 1930, como a Comissão do Plano da Cidade da Prefeitura do Rio de Janeiro, vários Institutos de Aposentadorias e Pensões, o Idort e o Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo. Percorreu as áreas de cortiços, vilas e favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo, e considerou o problema da habitação precária no Brasil um dos mais graves na América do Sul (Violich, 1944, p. 76-81, 231-232).

Além da descrição e da análise do amplo espectro de informações colhidas em entrevistas, contatos, documentos e visitas de campo, no último capítulo do livro (“Latin America and USA”), Violich reivindicou uma nova política externa dos Estados Unidos:

“Nossa posição nas questões mundiais não podem mais ser colocadas de lado. Dois fatores – nosso avanço tecnológico e a segunda guerra mundial – iluminam nossa recusa no passado de assumir a liderança de liberar as pessoas da exploração política e econômica. A América Latina, em particular, nos apela por liderança” (Violich, 1944, p. 201 – tradução nossa).

O primeiro objetivo num programa de cooperação era, segundo Violich, tornar viável um novo padrão de vida com base na expansão econômica. Esse objetivo possibilitaria as trocas de ideias relacionadas ao planejamento urbano e regional e à habitação de baixo custo – dois temas centrais em sua pesquisa.

Foi na habitação que Violich destacou a superioridade dos latino-americanos. De acordo com ele, os estadunidenses somente em 1937 implantaram um programa nacional de habitação, ao passo que a América Latina, com uma indústria da construção incompleta, com carência de técnicos e com disseminação de pobreza, enfrentava o problema da habitação desde o início do século XX. Destacou, no Brasil, os conjuntos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi) como “a produção habitacional com fundos da previdência em maior escala no continente” (Violich, 1944, p. 134 – tradução nossa). Com trabalhos desenvolvidos com base em pesquisas, incorporando estadunidenses e latino-americanos, o estudo de técnicas de habitação de baixo custo poderia ser desenvolvido em vários países, e esse mesmo princípio poderia ser adotado em outras áreas do conhecimento – “uma experiência prática para cimentar relações de interamericanismo nos campos da técnica” (Violich, 1944, p. 134, 143, 206-207 – tradução nossa).

Violich propôs o *shrinking globe* pela troca de saberes entre estadunidenses e latino-americanos: bolsas técnicas para estudantes e professores, cargos em empresas públicas e privadas, consultorias para planejadores, arquitetos, engenheiros e outros técnicos, aumento de missões técnicas, comitês interamericanos de organizações técnicas, empréstimos para cidades latino-americanas realizarem programas de obras públicas, etc. Violich apresentou, portanto, o que podemos interpretar como uma pauta de cooperação no campo do planejamento urbano e regional.

Em todas as áreas em que atuou, como transportes, indústria e energia, o Point Four privilegiou a dimensão técnica. Era, como afirmou o diretor da Missão de Cooperação Técnica dos Estados Unidos da América no Brasil, em discurso para alunos e corpo docente da Faculdade de Ciências Econômicas da USP, “o setor técnico de um conjunto econômico, financeiro, cultural e diplomático” (Cottam, s. d., p. 9). E não foi diferente no campo do planejamento. Em seu livro, Violich já declarara que

“[...] uma cooperação mais estreita na resolução de problemas urbanos poderia tornar acessível aos latino-americanos certas técnicas nas quais ‘nós nos sobressaímos’ e ‘eles necessitam desesperadamente’.

[...]

“Um programa bem definido de planejamento urbano e regional na América Latina não pode ser alcançado com o estágio de desenvolvimento da limitada legislação de planejamento” (Violich, 1944, p. 205-206 – tradução nossa).

A avaliação de Violich era a mesma dos urbanistas brasileiros. Desde a década de 1930, a formação de técnicos, a assistência técnica às prefeituras dos municípios do interior e a criação de órgãos vinham sendo demandadas e várias iniciativas foram implementadas. No momento em que o Point Four foi aprovado, departamentos de urbanismo nas administrações municipais já começavam a se estruturar nas capitais e nas cidades do interior na perspectiva de introduzir um processo de planejamento; planos diretores passaram a ser elaborados por escritórios de arquitetura e por instituições de urbanismo que atuavam no campo da assistência técnica; equipes multidisciplinares foram constituídas para elaboração de planos e a prática do zoneamento se difundiu.

O treinamento de especialistas em administração pública estava entre as principais metas do programa, e se efetivou no Brasil pela iniciativa da FGV. Luis Simão Lopes integrava nesse momento o Conselho Internacional do Serviço Social, órgão de assessoria do secretário-geral da ONU, e Benedicto Silva, Cleanto de Paiva Leite e Astério Dardeau Vieira, da carreira de técnicos administrativos no Dasp, estavam servindo no Secretariado Internacional das Nações Unidas. Esses vínculos colaboraram para a Assembleia Geral da ONU, reunida em Paris, em 1948, aprovar o Projeto de Resolução nº 246, apresentado pela delegação do Brasil, encarregando a ONU de estabelecer e executar um programa internacional de assistência técnica voltado para o ensino e o estudo da administração. A criação da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebp), para atender a demanda por profissionais qualificados na área pública é fruto dessa Resolução (Costa, 2002, p. 151).

A Ebp foi fundada em 1952, na cidade do Rio de Janeiro, por meio do programa de cooperação técnica em administração pública, no âmbito do Point Four e da United States Agency for International Development (Usaid),²⁹ e, em 1954, foi criada a Escola de Administração de Empresas (Easp), em São Paulo.

No contexto do retorno de Getúlio Vargas à Presidência, pelo voto direto, uma ampla negociação entre membros do IBGE, do Dasp, da FGV, da Ebp e do Conselho Nacional de Assistência Técnica redirecionou a atuação dos muni-

29 A Usaid foi fundada em 1961 pelo presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy como resultado da unificação dos programas de auxílio internacional ativos nos Estados Unidos. Sua criação foi aprovada pelo Foreign Act, de 1961.

cialistas. Com a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) no II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, em 1952, a ABM assumiu, segundo Marcus André B. C. Melo (1993), a vertente política e o Ibam, a vertente tecnocrática do municipalismo. Na primeira, o municipalismo perdeu o caráter militante e se transformou numa “frente nacional de políticos provincianos” (Melo, 1993, p. 8). Na segunda, perdeu “seu caráter redentor e ruralista” e adquiriu “um caráter urbano-metropolitano” (Melo, 1993, p. 8).

Entre os membros do primeiro Conselho de Administração do Ibam estavam Raphael Xavier (IBGE, FGV), Arízio Vianna (Dasp), Luis Simões Lopes (Dasp, FGV), José Maria Araújo Cavalcanti (Dasp e Instituto Brasileiro de Ciências) e Rômulo de Almeida (representante do Banco Nacional de Crédito Cooperativo e assessor econômico do presidente Vargas) (Gonçalves, 2015, p. 102).

O planejamento urbano foi incorporado também na FGV. Em 1965, por meio de um contrato com a Usaid, foi publicada uma seleção de textos das edições de 1948 e 1959 do manual *Local planning administration*, da International City Managers Association, com o título “Planejamento urbano” (Mc Lean;Howard, 1948). A edição brasileira trazia uma apresentação de Beatriz Marques de Souza Warlich, então diretora da Ebap.

O Ibam se inseriu na assistência técnica aos municípios, nos quais se somou à atuação das instituições de urbanismo externas à administração formadas entre os anos 1940 e 1960, como a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), criada por Louis Joseph Lebet, em 1947, o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), fundado em 1955, por Anhaia Mello, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), e o Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (Cepur), inaugurado em 1962, por Antonio Bezerra Baltar, na Universidade do Recife.³⁰

Todas essas instituições mobilizaram equipes interdisciplinares, atuando para o fortalecimento do setor de urbanismo nas administrações municipais e se

30 O Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade Salvador (Epucs), dirigido pelo engenheiro e urbanista Mario Leal Ferrreira, de 1942 a 1947, criado alguns anos antes desse universo de instituições, atuou de forma semelhante. Contratado pela prefeitura, a equipe do escritório atuou em estreita relação com os servidores municipais. No entanto, com o falecimento de Mario Leal, o Epucs passou a ser dirigido pelo arquiteto Diógenes Rebouças, foi incorporado à estrutura da prefeitura e se direcionou para atividades de projeto. Sobre a criação, a organização e a atuação do Epucs, consultar Fernandes, 2014.

voltaram para outras escalas de planejamento em trabalhos desenvolvidos na esfera estadual. A Sagmacs realizou estudos para São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná. O CPEU desenvolveu majoritariamente planos para as cidades e regiões paulistas, mas também para as de outros estados. O Cepur atuou nas cidades de Pernambuco e de outros estados do Nordeste. O Ibam, por sua vez, realizou principalmente planos de organização administrativa e promoveu cursos de formação para técnicos das prefeituras. Tanto a Sagmacs como o Ibam desenvolveram trabalhos inseridos no Point Four Program.

Com a expansão dos cursos de arquitetura e a federalização do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) os arquitetos ganharam protagonismo nessas instituições. Desde os anos 1940, o IAB atuou na inserção dos arquitetos nas práticas do urbanismo, voltando-se à formação de quadros técnicos na categoria, e à articulação política com o Executivo e o Legislativo dos vários níveis de governo. A inserção do IAB na trama latino-americana, em especial no que se refere à criação de um órgão federal de habitação e urbanismo, ocorreu de forma decisiva nos Congressos Pan-americanos de Arquitetos.³¹

Francis Violich, John Friedmann e Joseph Louis Lebre, *experts* internacionais no campo do urbanismo, mantiveram vínculos duradouros com o Brasil. Suas trajetórias se cruzaram no circuito das instituições transnacionais e pan-americanas, como a ONU e a OEA. O Point Four Program foi fundamental para isso, e a FGV foi o centro de pesquisa que acolheu brasileiros e *experts* internacionais de vários campos de conhecimento.

Após finalizar sua pesquisa, Violich foi contratado em 1943 como Housing and City Planning Specialist at the Pan American Union, para dirigir um programa permanente de pesquisa e informação. Dirigiu o programa até 1947, quando foi substituído por Anatole A. Solow, da Universidade de Pittsburg. Vinculado à OEA, à Pan American Union e à Ford Foundation, desenvolveu trabalhos em Caracas, Venezuela, Chile e São Paulo.

Em sua carreira acadêmica, Violich teve papel fundamental na criação do City and Regional Planning Department, da Universidade da Califórnia, na cidade de Berkeley, em 1948, e na formação do College of Environmental Design, dez anos depois. Em 1949, a Pan American Union publicou *Low-cost housing in Latin America*, editado por Anatole Solow, obra que Violich preparou com base em dados que obteve e no trabalho de Robert C. Jones.³²

31 Desenvolvo de forma detalhada a inserção do IAB e dos arquitetos nessa trama em Feldman, 2019.

32 A referência ao trabalho de Robert C. Jones é feita por Benmergui, 2012, p. 120.

Violich participou ativamente da formulação de uma política pan-americana de habitação. Esta se configurou, segundo Gorelik (2010, p. 11), como política de apoio econômico e técnico à autoconstrução, numa visão confirmatória “de tradições e costumes da vida local”, distante das práticas em curso na América Latina. Como exposto, as obras do Iapi que incorporaram princípios e linguagem da arquitetura moderna tinham sido destacadas pelo próprio Violich em *Cities of Latin America*.

Nos anos 1950, publicou três artigos na revista do Ibam, Notícias Municipais: “O urbanismo na América do Sul”, em 1958, “O ensino da planificação na América do Sul” e “Crescimento urbano e planejamento no Brasil”, ambos em 1959. Nesse mesmo ano publicou, na *Public Services*,³³ o artigo “Urban growth and planning in Brazil”, que, em 1965, foi incorporado na coletânea *Leituras de planejamento e urbanismo*, publicada pelo Ibam. Em 1968, Violich atuou como consultor no Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo, desenvolvido por um consórcio de empresas brasileiras e estadunidenses formado por ASPLAN S.A. Assessoria em Planejamento, Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers, Monitor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith & Associates. O plano foi financiado por um convênio entre a Financiadora de Estudos e Projetos S. A. (Finep), órgão vinculado ao Ministério de Planejamento, e a Usaid (DOESP, 1967, p.77). Em 1987, com Robett Daughters, lançou seu segundo livro, *Urban planning for Latin America: the challenge for metropolitan growth*.

Diretamente vinculado ao Point Four, John Friedmann – planejador recém-egresso da Universidade de Chicago, com experiência na Tennessee Valley Authority, de 1952 a 1954, com base na qual desenvolveu a monografia *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley*, no Departamento de Geografia da Universidade de Chicago, em 1955 – atuou como *expert* no planejamento regional. Os trabalhos que desenvolveu no Brasil, tanto os cursos como os projetos dos quais participou, foram fruto dos acordos estabelecidos com o governo brasileiro no âmbito do Point Four Program. Friedmann fundou o Program for Urban Planning na Graduate School of Architecture and Planning da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, nos anos de 1960, e o dirigiu por 14 anos.

Veio ao Brasil, pela primeira vez, como professor visitante na Ebap, na FGV do Rio de Janeiro, de 1955 a 1958. Entre 1955 e 1956, foi colocado à disposição para ministrar um curso de planejamento regional em Belém, no Pará, promovido pela Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Pela United States Operation Mission do Brasil, órgão do Point Four Program, atuou

33 *Public Services*, New York, v. 6, p. 17-23, Jul.-Aug. 1959.

como assessor técnico do Instituto de Economia e Finanças da Bahia, vinculado à Universidade da Bahia (1961), e, pela Ford Foundation, participou de um projeto de Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Pará (1971).

Seu curso em Belém foi publicado em inglês com o título *Introduction to regional planning*, no Rio de Janeiro, em 1956, pela Divisão de Administração da Missão Americana do Point IV no Brasil, em versão mimeografada. Em 1959, o serviço editorial da Ebap publicou uma versão ampliada do conteúdo do curso, com o título *Introdução ao planejamento democrático*. Em 1960, foi novamente publicado em português com o título *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)*, pela FGV. O trabalho na Bahia resultou na publicação *População e mão de obra na Bahia*, em coautoria com o estatístico José Leal, pelo Instituto de Economia e Finanças da Bahia e pela Editora Progresso.

A primeira vinda de Louis Joseph Lebreton ao Brasil, em 1947, a convite da ELSP para ministrar o curso de economia humana foi financiada pela Fiesp, criada em 1931, sob a liderança dos industriais paulistas Jorge Street, Francisco Matarazzo e Roberto Simonsen, que se desvincularam da Associação Comercial de São Paulo.³⁴ Nessa estada em São Paulo, criou a Sagma como braço da Sagma-França.

Em 1952, quando retornou ao Brasil, realizou trabalhos para a FGV do Rio de Janeiro e também para as agências transnacionais ONU e OEA, com financiamento do Point Four Program. Na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, participou da Comissão do Bem-Estar, criada pelo governo federal e coordenada por Josué de Castro, que presidia a Food and Agriculture Organization (FAO), órgão da ONU. Em 1953, participou na ONU de uma conferência internacional de *experts*, promovida pelo Conselho Econômico e Social das Nações (Ecosoc) para a elaboração de um estudo sobre métodos de comparação de níveis de vida em diferentes países, que se voltou diretamente aos interesses do governo Truman, no âmbito do Point Four Program.

A inserção na ONU e seu reconhecimento como economista nas instituições de pesquisa na França o alçaram à condição de *expert* internacional. Segundo Denis Pelletier (1996, p. 339-341), ao estatuto de *expert* internacional se associou um processo de laicização e de distanciamento do trabalho militante do movimento Economie et Humanisme, e a consequente aproximação de uma abordagem mais técnica. Esse processo culminou, segundo o autor, na

34 Eles se retiraram dessa associação em 1928, para constituir uma representação político-institucional, que levou à fundação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), o qual foi desativado com a criação da Fiesp. Em 1942, o Ciesp foi reativado como sociedade civil vinculada à Fiesp.

criação do Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED), em 1958, voltado à formação de assistentes práticos, assistentes técnicos e *experts*, especialistas altamente qualificados no campo do desenvolvimento.³⁵ Lebrete também se inseriu no circuito latino-americano, mas pela rede de instituições vinculada ao movimento Économie et Humanisme, como se pode deduzir do trabalho de Pontual (2016).

A emergência de instituições de urbanismo externas à administração e a atuação dos *experts* não são movimentos estanques, principalmente pela participação dos profissionais brasileiros e estrangeiros tanto em projetos comuns como em instituições, seminários, congressos e publicações. Nos trabalhos desenvolvidos a partir dos anos 1940, foram realizadas experimentações com escalas de planejamento as mais diversas. Nesse processo, novas referências mobilizadas se sobrepuseram à dimensão tecnicista instalada na Era Vargas, sobretudo na esfera municipal. A metrópole concentrada passou a ser questionada como causa e motor da desigualdade. Não se tratava, porém, da negação da metrópole, mas do reconhecimento das disparidades regionais como questão a ser superada na escala regional, em estreita relação com a escala urbana. O ideário do planejamento se tornou indissociável das estratégias de desenvolvimento.

Nas questões relacionadas à habitação e ao urbanismo, a inserção do Brasil na trama latino-americana se iniciou em 1939, no primeiro congresso continental que teve a habitação como tema exclusivo, o Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, organizado pela Unión Panamericana e pelo governo argentino, em Buenos Aires. A delegação brasileira foi formada por Plínio Reis Catanhede, Rubens Porto e Paulo Accioly de Sá – profissionais de agências federais relacionadas à produção de habitação e à indústria de construção – e pelo urbanista Francisco Baptista de Oliveira.³⁶ No Primer Congreso já se afirmava que todo plano de habitação popular devia ser encarado como problema urbanístico, parte integrante de um plano regulador e regional. Foi proposto um Instituto Interamericano de la Vivienda Popular, articulador das comissões nacionais com a Unión Panamericana e entidades interamericanas ou mundiais voltadas às questões da habitação e do urbanismo (Unión Panamericana, 1939).

35 Sobre Lebrete como *expert* internacional, consultar a análise desenvolvida por Denis Pelletier (1996, p. 329-353).

36 O engenheiro Plínio Reis Catanhede era presidente do Iapi, o engenheiro Paulo Acioli de Sá era diretor da Divisão de Indústria da Construção do Instituto Nacional de Tecnologia, o arquiteto Rubens Porto era assessor técnico do Conselho Nacional do Trabalho e o engenheiro Francisco Baptista de Oliveira era presidente do Centro Carioca, uma organização cívica (*Arquitetura e Urbanismo*, p. 66-70, nov.-dez. 1939).

Com a criação do Centro Interamericano de Vivienda (Cinva), em 1951, vinculado à Universidade Nacional da Colômbia, em Bogotá, por meio de um programa de cooperação técnica da OEA, consolidou-se uma visão articulada entre habitação e urbanismo. O Cinva desenvolveu atividades de ensino, pesquisa, intercâmbio, assistência em habitação, arquitetura e urbanismo, e um curso de pós-graduação sobre o tema. Assumiu uma dimensão de formação à qual se associou a prática de planos e projetos de habitação desenvolvidos em várias cidades da América Latina.

Seis arquitetos, duas assistentes sociais, um advogado, um agrônomo e um engenheiro, de diversas regiões do país, constam entre os matriculados em cursos de pós-graduação e especialização entre 1952 e 1962. A maioria dos bolsistas atuava em órgãos públicos de habitação e de planejamento no Brasil.³⁷

Em 1958, o Cinva promoveu o Seminário de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, em Bogotá, no qual o Brasil foi representado por Antônio Bezerra Baltar, Newton de Oliveira e Mario Laranjeira.³⁸ Nesse seminário, que se estendeu por 25 dias, um conjunto de medidas profundamente enraizadas na realidade da metrópole latino-americana redefiniu estratégias de planejamento e habitação. Conforme o documento com as conclusões e recomendações do seminário, a associação de habitação e planejamento teve como referência o rápido crescimento das cidades, a escassez de habitação e os processos especulativos a serem considerados fatores de ordem regional. À “gramática” constitutiva da prática do planejamento, fruto do repertório mobilizado pelos *experts*, detalhando os processos, etapas, habilidades etc., combinou-se no documento o repertório da realidade enfrentada pelos profissionais latino-americanos em grandes centros urbanos. Uma visão de planejamento que incorporou a habitação como um direito, a política como intrínseca ao processo de planejamento, o controle da especulação da terra urbana e o planejamento na escala metropolitana

37 Jorge de Abreu – arquiteto; José Campos de Almeida – engenheiro; Maria Catite – assistente social; Antonio Germano – arquiteto; Celio Gomez – arquiteto da divisão de obras do Ministério da Educação e Cultura; Maria do Carmo Gonçalves – assistente social do Iapc do Recife; Natexis Patri Guitton – advogado; Hebe Martins – assistente social; Jorge Neves – arquiteto da prefeitura de Porto Alegre; Sylvio Niemeyer – arquiteto; Newton Oliveira – arquiteto da Comissão de Planejamento Econômico; Suetônio Pacheco – agrônomo da Divisão de Habitação Rural da Associação de Crédito e Assistência Rural de Belo Horizonte (Aravecchia, 2012, p. 8).

38 Antônio Bezerra Baltar, do Recife, e Mario Laranjeira, de São Paulo, tinham ligações com a Sagmacs, e Newton de Oliveira, de Salvador, atuava no Instituto de Arquitetos do Brasil e consta entre os matriculados em curso do Cinva entre 1952 e 1962.

reuniu o elenco de questões que estariam nas décadas seguintes no centro do debate no campo do urbanismo no Brasil, bem como em outros países do continente americano (Cinva, 1958, p. 13-20).

O documento foi acompanhado de uma carta assinada por cerca de quarenta participantes e dirigida a *los pueblos de la América*. Nessa carta, afirmou-se enfaticamente a crença no planejamento “como a ferramenta mais adequada para superar as grandes dificuldades em consequência do baixo nível de desenvolvimento econômico, político, social e cultural” (*A los pueblos de la America*, 1958, p. 1).

A capilaridade atingida pela problematização das desigualdades regionais nas cidades latino-americanas e suas relações com as estratégias de desenvolvimento é expressiva. Do enfoque dos problemas econômicos como estruturais emergiu a teorização do subdesenvolvimento.³⁹ Na década de 1960, a publicação de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, pelo economista Celso Furtado (1961), de *A cidade nos países subdesenvolvidos*, pelo geógrafo Milton Santos (1965), de *Urbanismo no subdesenvolvimento*, pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm (1969), e de *Drama do século XX: miséria, subdesenvolvimento, inconsciência, esperança*, de Louis-Joseph Lebret (1962), dá uma ideia da dimensão assumida por essas questões nos vários campos disciplinares envolvidos na pesquisa e na prática de planejamento urbano e regional.

A instituição de planejamento mais representativa do enfrentamento dessas questões foi a Sudene, concebida por Celso Furtado, que a dirigiu de 1959 a 1964. Criada como autarquia subordinada à Presidência, no governo de Juscelino Kubitschek, abrangia os estados do Maranhão, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe e da Bahia e parte de Minas Gerais. Segundo Francisco de Oliveira (1978, p. 195), que trabalhou com Furtado, a Sudene começou a implantar um trabalho técnico diferente do que existia no país: “um estilo de trabalho técnico, e não do domínio da tecnocracia”. A questão regional é, segundo Oliveira, uma questão política:

“Não a da política miúda, mas a da política que significa, representando o povo, reformular o estilo de crescimento da economia brasileira, em primeiro lugar, para então poder-se direcionar corretamente a política regional” (Oliveira, 2009, p. 201).

39 A Cepal foi um núcleo formulador da teorização do subdesenvolvimento nesse momento, mas as interpretações e abordagens são múltiplas, inclusive no percurso de Celso Furtado. Consultar, a respeito, Bielschowsky, 2000.

No que se refere à política urbana, questões e diretrizes formuladas no seminário de 1958, em Bogotá, estiveram na pauta do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo IAB e pelo Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (Ipase), em 1963, no Rio de Janeiro e em São Paulo.⁴⁰

Realizado cerca de um ano antes da queda do presidente João Goulart e da tomada do poder pelos militares, o seminário reuniu arquitetos, sociólogos, advogados, engenheiros, assistentes sociais, entidades e lideranças sindicais e estudantis, que participaram da formulação das propostas. Tratava-se dos setores da sociedade civil envolvidos na mobilização pela reforma urbana, incluída entre as reformas de base no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo então ministro Celso Furtado. A política habitacional como parte do planejamento territorial e a criação de um órgão federal com autonomia financeira, associando habitação e urbanismo, a habitação como um direito, o controle da especulação da terra urbana compuseram as conclusões do seminário. Essa pauta foi retomada e aprofundada na segunda metade da década de 1970, como veremos adiante.

LIMITES AO DIREITO DE PROPRIEDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO: A CNPU, O CNDU E A REARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Os dez primeiros anos de governo dos militares podem ser considerados como o momento de consolidação da institucionalidade do planejamento territorial em diferentes escalas e abrangente às três esferas da administração pública, que desde a década de 1930 vinha sendo perseguida. A concentração do poder de decisão no gabinete da presidência da República moldou a mobilização de conceitos, ideias, práticas construídas nas décadas anteriores, assim como a reorganização das instituições envolvendo as existentes e as criadas entre 1964 e 1974.

Numa interpretação renovada dos acontecimentos entre 1961 e 1964, Ferreira e Gomes (2014, p. 379-382) afirmam ser fundamental desvincular o contexto do golpe civil militar que derrubou o presidente João Goulart dos anos de ditadura. Diversas instituições, organizações e homens públicos que aderiram à derrubada de Goulart foram, segundo os autores, alterando o posicionamento com a consolidação do regime ditatorial e com o esta-

⁴⁰ Desenvolvo as relações entre Seminário de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, em Bogotá, e o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Feldman, 2014

belecimento da repressão e tortura como políticas de Estado. São citados como exemplos o advogado Heráclito Fontoura Sobral Pinto, o arcebispo de São Paulo Dom Paulo Evaristo Arns, assim como jornalistas de veículos de imprensa, como o *Correio da Manhã*, que embora comprometidos com o regime democrático, deram seu apoio à deposição de Goulart. Estes, com a escalada da violência que já no dia seguinte ao golpe se fez presente nas ruas e que se radicalizou com a sequência de atos institucionais emitidos, se engajaram na luta contra a ditadura civil militar, a repressão, as torturas (p. 381). O golpe civil militar “não incluía, necessariamente, um projeto de ditadura, menos ainda tão longa e feroz. Seu objetivo, segundo Ferreira e Gomes, “era retirar João Goulart do poder” (p. 380).

Para o desvendamento da acomodação do repertório do planejamento territorial às mudanças no quadro jurídico-institucional, a reforma administrativa decretada imediatamente após a promulgação da Constituição Federal de 1967 é documento fundamental. Os estudos de uma reforma administrativa foram iniciados no mandato do marechal Humberto Alencar Castello Branco, o primeiro a assumir a presidência na ditadura civil militar que se instalou em 1964, e deram origem ao Decreto-Lei nº 200, de 1967.⁴¹ A reforma representou o deslocamento conceitual daquela realizada na Era Vargas, que priorizou a racionalização administrativa e o aperfeiçoamento de recursos humanos, para uma concepção da administração que se organiza a partir dos objetivos do desenvolvimento – em planos, programas e projetos- para atingir metas.

É o que sinaliza a mensagem do marechal Castello Branco ao Congresso Nacional, em 1965:

“O grande objetivo da Reforma há de ser, evidentemente, elevar a produtividade da máquina administrativa, aparelhando-a para servir ao desenvolvimento nacional, em todas as suas manifestações. Deverá o projeto cuidar dos três principais aspectos, sob os quais aquele organismo pode ser considerado: o da estruturação de órgãos; o do funcionamento desses órgãos; e, notadamente, o da motivação dos funcionários. O propósito é obter que o setor governamental possa operar com a eficiência da empresa privada”.
[...]

41 Estudos de reforma administrativa foram elaborados, no governo de Vargas de 1951 a 1954, no governo de Juscelino Kubitschek e no governo de Jango Goulart, mas não chegaram a se realizar como reformas completas.

“Os órgãos da administração federal deverão projetar efetivamente sua atividade por todo o território nacional, agindo descentralizadamente, com maior rapidez, e envidando esforços no sentido de uma integração regional compatível com as necessidades da população e as exigências das técnicas modernas de ação do Estado” (Castello Branco, 1965, p.123).

O Decreto-lei 200 atendeu aos princípios da Constituição Federal de 1967 de ênfase na segurança nacional, de ampliação e concentração dos poderes da União, integração nacional e o estímulo à cooperação da União com os estados na execução de obras e serviços. O planejamento foi colocado como base da ação governamental, peça-chave para promover o desenvolvimento socioeconômico do país e a segurança nacional.

Foram criados o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) e o Ministério do Interior (Minter), que centralizaram um conjunto de órgãos e atribuições para atender aos objetivos de integração de planos e programas gerais, regionais e setoriais. O MPCG era responsável pela coordenação do plano geral de governo e integração de planos regionais, pelos estudos e pesquisas socioeconômicos, inclusive setoriais e regionais, e pelos sistemas estatístico e cartográfico nacionais, além do orçamento, que se mantivera até então como atribuição do Dasp. O Minter, além de ser responsável pelo desenvolvimento regional e pela assistência aos municípios, incorporou um amplo leque de aspectos da ocupação do território: radicação de populações, migrações internas, territórios federais, assistência aos indígenas e às populações atingidas por calamidades públicas. Estavam também sob responsabilidade do Minter o programa nacional de habitação, o saneamento básico, a irrigação e o beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações (Artigos 32, 35, 39 e 199). O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), criado em 1964, era parte do Minter e subordinado ao BNH. Ou seja, foi criado um órgão federal de habitação e urbanismo, que foi uma das conclusões do SHRU, porém, sem autonomia financeira e sem poder de decisão, nem no planejamento habitacional, nem no planejamento territorial.

A ação administrativa do Poder Executivo devia obedecer a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados pelos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação do presidente da república. Em todos os assuntos deviam ser formuladas soluções integradas envolvendo os setores interessados e órgãos que atuavam na mes-

ma área geográfica. Reafirmando a separação entre técnica e política, o planejamento, a supervisão e a coordenação deviam estar presentes em todos os órgãos da administração federal, dissociados das atividades de rotina (Artigos 7, 8, 9 e 15).

Do ponto de vista de recursos humanos, a reforma se voltou para o fortalecimento da estrutura das secretarias gerais dos ministérios, dotando-as de unidades permanentes de planejamento, orçamento e reforma, com formação de equipes técnicas fixas, criando a base da carreira de técnicos de planejamento. O objetivo era aparelhá-las para exercer a coordenação técnica dos respectivos ministérios, de modo que o planejamento resultasse de diretrizes e prioridades previamente estabelecidas, interagindo com as proposições e a experiência dos órgãos executores. (Wahrlich, 1974)

Em 1974, quando o general Ernesto Geisel assumiu a Presidência, o MPCG foi extinto e a Secretaria de Planejamento (Seplan), que fazia parte de sua estrutura, assumiu suas atribuições, sendo deslocada para o gabinete da Presidência. Com os chefes do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, do Serviço Nacional de Informações e do Estado-Maior das Forças Armadas, o chefe da Seplan passou a compor o *staff* da Presidência e, assim como aos demais, foi-lhe atribuído o *status* de ministro de Estado. O IPEA e o IBGE foram transformados em fundações, e assim como a FINEP e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE, se incluíam na categoria de órgãos da administração indireta, e foram vinculados à Seplan. (Lei nº 6.036, de 1974).

Em conformidade com a Constituição, é nesse momento que o desenvolvimento associado à segurança nacional se institucionalizou como elemento estruturador do planejamento, no centro do poder de decisão.

Geisel assumiu a Presidência em um momento de crise do petróleo e de agravamento das condições de vida da população. Resultados do Censo de 1970 revelaram e publicizaram a taxa de urbanização no país superior a 55%, a duplicação do número das moradias improvisadas, e os domicílios pobres, que no Censo de 1960 predominavam nas áreas rurais, passaram a incidir igualmente nas zonas urbanas e rurais. A essa realidade (e certamente devido a ela) se somou a derrota do partido do governo – a Aliança Renovadora Nacional (Arena) – e a surpreendente votação do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), nas eleições de 1974. O MDB conquistou mais de um terço das vagas na Câmara e mais de dois terços das vagas do Senado. Na saudação de final de ano do presidente Geisel, pela televisão, foi inevitável sua manifestação a respeito:

“Ressentimentos – e não há razões para cultivá-los - não me tolem, nem sinto simples constrangimento - que até seria compreensível - ao registrar que o Movimento Democrático Brasileiro, partido da oposição, alcançou substancial avanço na autenticidade de sua acrescida expressão política. Tanto mais porque soube fazê-lo com comedimento e autodisciplinando-se, no abandono de uma inepta e já superada postura contestatória e voltado agora, como antevejo, para um futuro de maior responsabilidade compartilhada, na tarefa de construção perene da grande nação que nosso povo merece - livre, poderosa, dinâmica e rica, praticando civismo democrático, na plenitude da justiça social”. (Geisel, 1974, p. 189)

Também em 1974, uma manifestação da Comissão Interamericana de Direito Humanos (CIDH), apontou “veemente presunção” da ocorrência de “graves casos” de violação dos direitos humanos no Brasil, expondo internacionalmente as práticas repressivas do governo dos militares. Criada em 1959 com o objetivo de promover os direitos estabelecidos tanto na Carta da OEA quanto na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, da ONU, a CIDH foi o primeiro órgão efetivo de promoção e proteção de direitos humanos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (Matos, 2014).⁴²

Com base em denúncias encaminhadas por várias entidades e na escala das estratégias de repressão, perseguição e tortura durante a ditadura no Brasil a grupos e pessoas que se opunham ao regime, a CIDH recomendou medidas legislativas contra a tortura, o desaparecimento forçado, a impunidade e a violência policial, entre outras medidas administrativas a serem adotadas e implementadas no menor prazo possível (Trindade *apud* Matos, 2014, p. 9).

Essa manifestação provavelmente interferiu na extinção do Serfhou. Desde 1971, o Brasil estava inserido no Programa de Capacitação de Recursos Humanos da OEA,⁴³ voltado ao preparo dos Estados-membros para a formulação e a execução de políticas nacionais de desenvolvimento urbano. Com o estabelecimento de uma missão da OEA no Rio de Janeiro, foi constituído um grupo técnico no Serfhou - o Núcleo de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Urbano e Local e Administração Municipal, como o embrião de um futuro Centro Nacional de Capacitação

42 Com a instalação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na América, em 1979, a comissão e a corte passaram a compor os principais órgãos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

43 Para uma análise mais detalhada sobre a participação do Serfhou no programa da OEA, consultar Feldman, 2019.

de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Urbano e Local e Administração Municipal (Serfhau, 1973). Em 1971, foi inaugurado um curso de pós-graduação na área de planejamento urbano e regional, com grau de mestre em ciências, na Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia (Coppe), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), financiado pelo Serfhau, que envolveu consultores da OEA.

Não sabemos se a extinção do Serfhau é fruto de decisão do governo federal em razão dos vínculos com a OEA ou por decisão da OEA de romper a participação do Brasil no Programa de Capacitação, pelas violações dos direitos humanos. Mas a extinção ocorreu simultaneamente a estratégias governamentais que se voltaram para rearranjos na política urbana e regional, que estavam no universo da atuação do Serfhau.

Em 1974 foi aprovado pelo Congresso Nacional o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1975 a 1979 (Lei nº 6.151, de 1974), onde a questão urbana foi destacada entre os “grandes temas de hoje e de amanhã”.⁴⁴ A operação de um sistema nacional de planejamento visava a ação conjunta do governo federal com o dos estados, regiões metropolitanas e principais municípios, para a compatibilização de prioridades.

Também em 1974, por meio do Decreto nº 74.156, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), composta de representantes de ministérios, com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução. Pelo formato de comissão, tinha caráter transitório, como estabelecia o decreto de 1967.

Com a criação da CNPU, buscou-se estruturar a vinculação da política urbana com a política nacional de desenvolvimento a ser efetivada pelo poder público por meio da ação integrada de órgãos e entidades nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais. Com a centralidade assumida pela formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano se anunciava uma mudança na institucionalidade do planejamento.

Em 1975, uma proposta de política nacional de desenvolvimento urbano foi elaborada sob a coordenação do então presidente da CNPU, o arquiteto Jorge Guilherme Francisconi, e da geógrafa Maria Adélia

44 Os demais grandes temas foram o controle da poluição, a preservação do meio ambiente e a política de energia.

Aparecida de Souza, com a participação de profissionais de diferentes campos disciplinares, atuantes desde os anos 1950, na elaboração de documentos setoriais.⁴⁵ Uma política nacional de desenvolvimento urbano consistia, segundo os autores da proposta, em sua compatibilização com o sistema urbano existente e com o modelo de organização territorial pretendido. Embora um sistema de planejamento estivesse na perspectiva do governo federal, os órgãos e programas criados para atuar em escalas regionais e setoriais, além de não se integrarem, não contemplavam diretrizes territoriais e urbanas. Além disso, apesar de as desigualdades regionais serem abordadas como problema desde o Plano Decenal de 1964, assim como em estudos sobre a rede urbana do IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), não vinham sendo atingidas por políticas setoriais. (Francisconi; Souza, 1976, p. 13).

Foi proposta a criação do CNDU e, para sua composição, foram propostos os ministros responsáveis pela estratégia global, planejamento e coordenação geral e pelas principais atividades setoriais relacionadas à política nacional de desenvolvimento urbano. A indicação de um conselho, e não de um ministério de desenvolvimento urbano, deveu-se à abordagem desse tema como indissociável da política global de desenvolvimento. Além disso, por seu caráter intersetorial e pelo seu nível de complexidade, não consideraram possível ser tratado por apenas um órgão executivo em nível ministerial (Francisconi; Souza, 1976, p. 200-207).

Em 1979, a CNPU foi extinta, sendo criado o CNDU, órgão federal vinculado ao Ministério do Interior, com a função exclusiva de propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento⁴⁶ (Decreto nº 83.355, de 1979). Com sua instalação, fo-

45 A proposta foi elaborada a pedido da secretaria-geral e da Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (Sarem). Participaram da elaboração dos documentos setoriais Eurico Andrade de Azevedo (institucional), Cheywa Rojza Spindel (demografia), Flavio Magalhães Villaça (uso do solo), Roberto Scaringella (transportes), Speridião Faissol (geografia), representantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, e representantes de órgãos de planejamento de alguns centros urbanos (Francisconi; Souza, 1976, p. IV).

46 De acordo com o decreto, compunham o conselho o ministro do Interior, secretários-gerais da Seplan e dos ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Indústria e Comércio e do Interior, os presidentes do BNH e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e três membros nomeados pelo presidente da República.

ram aprovados o documento elaborado sob a coordenação de Francisconi e Souza, em 1975, e as diretrizes de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano em programas para regiões metropolitanas, cidades de porte médio e núcleos de apoio e cidades de pequeno porte (Resoluções nº 3 e nº 4, de 1979).

A importância do CNDU ainda não foi devidamente reconhecida na historiografia do urbanismo no Brasil. Na estrutura da administração federal, o CNDU foi o núcleo onde se formulou o instrumental jurídico para cumprimento da função social da propriedade, incorporado no anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, no início da década de 1980.

No campo do urbanismo, desde os anos 1960, as questões do cumprimento da função social no uso da propriedade urbana mobilizaram urbanistas e advogados vinculados ao direito urbanístico, que assumiram papel destacado nas décadas seguintes. Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade de Azevedo foram figuras centrais no processo de fundamentação jurídica de instrumentos de limites ao direito de propriedade. Lopes Meirelles havia lançado em 1957 *O direito municipal brasileiro*, primeiro livro jurídico do país a ter um capítulo especial sobre urbanismo e plano diretor. Em 1961, lançou *O direito de construir*, no qual afirmou que o solo criado era o mais eficiente instrumento de controle do uso do solo urbano e de justiça distributiva dos encargos públicos da urbanização (Azevedo, 1996).

Azevedo teve larga atuação na concepção e na direção de órgãos da esfera estadual em São Paulo, foi membro do Ministério Público do Estado de São Paulo de 1952 a 1981, procurador da Justiça de 1966 a 1981, além de consultor da ONU e da OEA. Foi o primeiro presidente do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), órgão estadual voltado para a assistência aos municípios, criado em 1967, de cuja concepção participou, e o primeiro presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), criada em 1975. Teve intensa atuação também nos debates sobre a autonomia municipal, em especial no que se referia à efetivação de uma governança metropolitana.

Em 1967, logo após a promulgação da Carta Constitucional, Azevedo publicou um texto inspirador, que conferiu novo sentido à ideia de “peculiar interesse do município”. De acordo com ele, a “fórmula abstrata” que lhe era atribuída era “de rara sabedoria”:

“[...] sendo uma fórmula abstrata, permite que se concretize no espaço e no tempo em função dos interesses em jogo. Em outras palavras, a competência do Município pode variar e varia no decorrer do tempo em consequência da predominância dos interesses regionais ou nacionais sobre os locais, ou destes sobre aqueles” (Azevedo, 1967, p. 123).

Em 1975, Azevedo e Lopes Meirelles, juntamente com Jorge Francisconi haviam elaborado a proposta de uma política nacional de desenvolvimento urbano e o primeiro anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano na CNPU (Lopes Meirelles, 1983). Nesse anteprojeto já constava o condicionamento da propriedade à sua função social (CNPU, 1977, artigo33).

Em 1976 os seminários “O solo criado”, em São Sebastião e em São Paulo, e “Aspectos jurídicos do solo criado”, no Embu, ambos promovidos pela Fundação Prefeito Faria Lima, tiveram como resultado a Carta do Embu. Com base na função social da propriedade, a Carta propunha a fixação de um coeficiente único de aproveitamento para todos os terrenos urbanos, e que toda construção superior a esse limite fosse considerada solo criado. Como condição de criação de solo, era proposto que o interessado entregasse ao poder público áreas proporcionais ao solo criado.

A carta foi assinada por advogados, dentre os quais, Eros Roberto Grau, Eurico Andrade Azevedo, Celso Antonio Bandeira de Mello e José Afonso da Silva, e por arquitetos e urbanistas – Antonio Claudio Moreira, Clementina de Ambrosis, Luiz Carlos Costa e Domingos Teodoro de Azevedo Netto, entre outros (Fundação Prefeito Faria Lima, 1977). Tanto entre os advogados como entre os arquitetos signatários havia profissionais formados e atuantes no campo do urbanismo desde a década de 1950, quando as especificidades das metrópoles latino-americanas foram pautadas no pensamento urbanístico.

Na segunda metade da década de 1970, ampliaram-se os setores da sociedade envolvidos na questão do limite ao direito da propriedade. Num quadro de intensa resistência e de enfrentamento ao regime militar com a rearticulação da sociedade civil, foram retomados o movimento sindical e o movimento estudantil, organizaram-se movimentos de saúde, educação, transportes públicos, favelas, indígenas e feministas. Foram criados o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) inicialmente voltado exclusivamente à questão rural, passou a incorporar a questão urbana (Gohn, 1995, p. 111-122).

A inserção da Igreja Católica no debate sobre a questão da terra urbana foi componente fundamental para mobilização e organização da população carente das periferias. A CNBB, associação civil católica, foi criada em 1952, no Rio de Janeiro, por iniciativa de dom Hélder Câmara, com o objetivo de “coordenar e subsidiar as atividades de orientação religiosa, de beneficência, de filantropia e assistência social” em todo o território nacional, assumiu, ao longo dos anos, crescente presença no campo social.⁴⁷

A Pastoral da Periferia e a Pastoral das Comunidades Eclesiais de Base estavam entre as prioridades para a ação pastoral na década de 1970. A primeira era voltada à resolução dos problemas enfrentados pelos migrantes que viviam nas periferias, e a segunda à promoção de estruturas eclesiais por meio de novas formas de sociabilidade na metrópole. Essa renovação se definiu e foi impulsionada no Segundo Encontro do Episcopado Latino-americano (Celam), realizado em Medellín, na Colômbia, em 1968. Duas linhas de ação foram definidas: “a opção pelos pobres” e as “comunidades de base” (Camargo; Souza; Pierucci, 1980, p. 61-66).

A Igreja se reorganizou do ponto de vista de sua inserção territorial, na perspectiva de mudar as formas de governo eclesial, adequando-as à realidade urbana. Dom Paulo Evaristo Arns foi um dos mentores da concepção dessa reorganização, tendo como referência a experiência francesa dos anos 1960 (Iffly, 2010, p. 55-57). A proliferação das Comunidades Eclesiais de Base, que se articularam dando prioridade às questões da terra e da moradia, incorporando movimentos de grupos externos à Igreja Católica, é desdobramento das mudanças que ocorrem a partir dos anos 1950. De acordo com Candido Procópio Ferreira de Camargo, “a concepção da moral católica, anteriormente centrada na conduta individual, assume uma dimensão social” (Extra Realidade Brasileira, 1977, p. 7).

No início da década de 1980, a questão do solo urbano adquiriu centralidade nos debates do episcopado. Os bispos paulistas se apoiaram no princípio da prevalência do direito de moradia sobre o direito de estocar terra para negociar e especular, e a mesma posição foi assumida no Recife, na Comissão de Justiça e Paz, na diocese de Dom Hélder Câmara. Esses debates deram origem ao documento “Solo urbano e ação pastoral”, assumido pela CNBB em 1982. No ano seguinte, foi criada, por iniciativa da Comissão

47 Informação disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-nacional-dos-bispos-do-brasil-cnbb>. Acesso em: 27 fev. 2021.

Pastoral da Terra, a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur) para assessorar os movimentos urbanos (Iffly, 2010, p.174).⁴⁸

É nesse contexto de mobilizações que o CNDU, onde Azevedo atuava como consultor jurídico, foi aprovado, em 1980, o documento “O instrumental jurídico frente ao quadro urbano atual” que, além de avanços na incorporação de instrumentos cujos princípios estavam apenas enunciados no anteprojeto de 1977, ampliou a abrangência da regulação do limite ao direito de propriedade. Foi sugerida a criação de novos instrumentos legais: direito de preempção e edificação compulsória e propostas alterações na legislação referente aos direitos de propriedade e do uso da propriedade e ao instituto da desapropriação, no Código Civil. Além disso, foi proposta a identificação de matérias afins com interesse urbanístico referentes ao Estatuto da Terra, aos Códigos de Águas, de Minas, Floresta e do Ar, da legislação do patrimônio histórico e da proteção ambiental (Resolução nº 8, de 1980).⁴⁹

Várias versões de um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano foram elaborada no CNDU, até chegar à versão enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1983, que entrou em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 775.

A função social da propriedade, a urbanização compulsória, o direito de superfície, o direito de preempção, a desapropriação por interesse social e o usucapião – que estabelecem limites ao direito de propriedade – foram, pela primeira vez, introduzidos como um conjunto de instrumentos que abrangiam as várias dimensões do interesse coletivo. A promoção do desenvolvimento urbano foi considerada competência do poder público e as associações comunitárias foram incentivadas. Além desses instrumentos, o projeto definiu as diretrizes, o escopo e as formas de integração das várias escalas territoriais de planos e programas para elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

Conformou-se, nesse momento, o conjunto de atores – movimentos sociais, instituições políticas e religiosas, entidades e setores profissionais – que se mobilizaram pela definição de princípios da função social da propriedade na elaboração da Constituição Federal. Dessa articulação e dos embates ao longo do processo constituinte, resultou o capítulo “Política urbana” (ar-

48 Durante a Constituinte, a Ansur aglutinou movimentos que se engajaram no Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

49 O documento foi elaborado pelo grupo de trabalho composto de representantes dos órgãos que compunham o conselho, tendo Eurico de Andrade Azevedo como consultor.

tigos 182 e 183) da Constituição de 1988. Os anteprojetos e o projeto de lei nacional de desenvolvimento urbano estão na base da pauta dessa mobilização dos grupos reunidos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Serviram também de referência para o Estatuto da Cidade, lançado em 2001, quando foram aprovados conteúdos que haviam sido formulados entre 1976 e 1983. Criado em 2003, o Ministério da Cidade, foi a instituição federal que assumiu a incumbência para definir programas, projetos, diretrizes e formas de financiamento e implementação de projetos.

Essa construção redirecionou a formação, a prática profissional dos urbanistas e a institucionalidade do urbanismo, com rupturas e avanços inquestionáveis na extensão dos direitos dos cidadãos abrangendo direitos sociais e urbanos - o direito à cidade. Por outro lado, a dimensão regional, ausente das peças regulatórias, deu lugar ao planejamento circunscrito aos limites municipais: o plano passou a ser municipal e o ministério é da cidade. Certamente os limites não foram estritamente territoriais, mas da configuração do jogo social e das ações nele possíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Eneá de Stutz. Institucional: história da instituição. *Instituto dos Advogados Brasileiros*. Disponível em: <https://www.iabnacional.org.br/institucional/historia-da-instituicao>. Acesso em: 1º abr. 2021.

ALMEIDA, Roberto Schmidt. A estruturação da tecnoburocracia do planejamento territorial no Brasil. *Terra Brasilis*, n. 4-5, 2003. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/356>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ANHAIA MELLO, Luiz I. R. A econômica da terra. *Revista Polytechnica*, n. 105, p. 235-241, maio-jun. 1932.

ARANHA, Patricia. O IBGE e a consolidação da geografia universitária brasileira. *Terra Brasilis*, v. 3, p. 1-19, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/971>. Acesso em: 1º abr. 2021.

ARAVECCHIA, Nilce Cristina. Conexões Brasil-América Latina a partir do Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento – CINVA. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2., 2012, Natal. *Anais [...]*. Natal: Anparq, 2012. p. 1-13.

AZEVEDO, Aroldo de. As cidades. In: _____. *Brasil: a terra e o homem*. São Paulo: Cia. Editora Nacional: Edusp, 1970. v. II, p. 212-282.

AZEVEDO, Eurico Andrade. A instituição de regiões metropolitanas no Brasil. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 20, n. 79-80, p. 121-200, jul.-dez. 1967.

_____. Retrato de Hely Lopes Meirelles. *Revista de Administração Municipal*, n. 204, p.121-134, abr.-jun. 1996.

AZEVEDO, Washington. *A organização técnica dos municípios*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1935.

BENDER, Thomas. *Toward an urban vision: ideas and institutions in Nineteenth Century America*. Baltimore: London: The John Hopkins University Press, 1975.

BENMERGUI, Leandro Daniel. *Housing development: housing policy, slums, and squatter settlements in Rio de Janeiro, Brazil, and Buenos Aires, Argentina, 1948-1973*. Dissertação (Mestrado) – Faculty of the Graduate School, University of Maryland, College Park, 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1607>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Municipalismo e ruralismo: o IBGE e a “organização nacional” na Era Vargas. In: SENRA, Nelson. IBGE. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

CAMARGO, Candido P. F.; SOUZA, Beatriz M.; PIERUCCI, Antonio F. de O. Comunidades Eclesiais de Base. In: SINGER, Paul; BRANT, Vinicius C. (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Cebrap, 1980. p. 59-82.

CNDU. *Resoluções 1979/1981*. Brasília: Ministério do Interior: CNDU, 1982.

COELHO, Edmundo C. *As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro: 1822-1930*. Rio de Janeiro: São Paulo: Record, 1999.

CONTINENTINO, Lincoln. *Saneamento e urbanismo*. Belo Horizonte, 1937.

COSTA, Jorge Gustavo. Pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 151-155, jan.-fev. 2002.

COTTAM, H. R. *O Ponto IV no Brasil*. s. l., s. d.

D'AGUIAR, Rosa Freire. Introdução. Os anos de formação.in FURTADO, 2014, p. 7-28.

DEL VECCHIO, Angelo. Preâmbulo: as influências presentes nos anos de formação da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. In: KANTOR, Iris; MACIEL, Débora A.; SIMÕES, Júlio Assis. *A Escola Livre de Sociologia e Política: anos de formação: 1933-1953*. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2009. p. 11-26.

DESFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades. *Boletim Geográfico*, ano II, n. 14-15, p. 141-148, 299-308, maio-jun. 1944.

DIAS, J. L. de M. Os engenheiros do Brasil. In: GOMES, Angela de Castro (coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1994. p.13-83.

EXTRA REALIDADE BRASILEIRA: os documentos da CNBB: Igreja e governo. n. 3, ano 1, 1977.

FARIA, Rodrigo de. Pordentro dopan-americanismoedo interamericanismo: a OICI e o pensamento urbano sobre a cidade latino-americana. *Urbana: Revista Eletrônica Centro Interdiscip. Estudos. Cid. Campinas*, SP, V. 12. p. 1-32, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8660514/25901>. Acesso em 31 de março de 2021

FELDMAN, Sarah. *Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial*. 2008. Tese (Livre-Docência). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

_____. As Comissões de Planos da Era Vargas. In: REZENDE, Vera (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da UFF: Intertexto, 2012. p. 13-31.

_____. Do Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular (1939) ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963): Planejamento e Ha-

bitação na perspectiva da Metrópole Latino-Americana. *Urbana - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*, v. 6, n.1, p.129-143, jan.-jun., 2014.

_____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In: LEME, M. C. (org.). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 99-128.

FERNANDES, Ana. *Acervo do Epucs: contextos, percursos, acesso*. Salvador: UFBA, 2014.

FERNANDES, Ana; GOMES, Marco A. Filgueiras; SAMPAIO, Heliodório. A constituição do urbanismo moderno na Bahia, 1900-1950: construção institucional, formação profissional e realizações. In: LEME, M. C. (org.). *Urbanismo no Brasil*. São Paulo: Fupam, 1999. p. 167-182.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. 1964. *O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2014.

FICHER, Sylvia. *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2005.

FOUCAULT, Michel. Espaço e poder. Entrevista de Michel Foucault a Paul Rabinow. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 23, 1994, p. 139-145.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. Política nacional e desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas. Brasília: Iplan: Ipea, 1976.

FREYRE, Gilberto. Geografia urbana. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA, 9. Florianópolis, 1940. Anais [...]. Conselho Nacional de Geografia., RJ. 1944. Apud: AZEVEDO, Aroldo de. *Brasil: a terra e o homem*. Vol. II. São Paulo: Cia. Editora Nacional: Edusp, 1970. p. 212.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *O solo criado: Carta do Embu*. São Paulo: Novos Horizontes, 1977.

FURTADO, Celso. Teoria do Departamento de Administração Geral. *Revista de Serviço Público*, 1946. in _____, 2014, p. 179-196.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Anos de formação: 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2014. (Arquivos Celso Furtado, 6).

GOHN, M. da G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, Angela de Castro (coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

GOMES, Marco A. Filgueiras; LIMA, Fabio José M. de. Pensamento e prática urbanística em Belo Horizonte. In: LEME, M. C. (org.). *Urbanismo no Brasil*. São Paulo: Fupam, 1999. p. 120-140.

GONÇALVES, Tiago Cargnin. O Ibam e a formação de técnicos para o planejamento no Brasil: a experiência do Cemum. 2015. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

GORELIK, Adrián. *Vino viejo en odres nuevos: miradas norteamericanas sobre las tradiciones territoriales latino-americanas*. Ponencia presentada en la Jornada Internacional “La construcción del territorio en América. Desarrollo, infraestructuras y paisaje”. AECID, Colegio Libre de Eméritos de España y Expedición Paraná Ra’Angá, Asunción, 30 marzo 2010.

_____. Pan-American routes: a continental planning journey between reformism and the cultural Cold War. *Planning Perspectives*, v. 32, n. 1, p. 47-66, 2017.

GUIMARÃES, Rafael E. M. *A Escola de Chicago e a sociologia no Brasil: a passagem de Donald Pierson pela Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2011.

HAINES, Gerald K. *The americanization of Brazil: a study of US Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington, Delaware: SR Books, 1989.

IFFLY, Catherine. *Transformar a metrópole: Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo, 1970-2000*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

JACKSON, Kennet. The capital of capitalism: the New York Metropolitan Region, 1890-1940. In: SUTCLIFFE, Anthony (ed.). *Metropolis: 1890-1940*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

KANTOR, Iris; MACIEL, Débora A.; SIMÕES, Júlio Assis. *A Escola Livre de Sociologia e Política: anos de formação: 1933-1953*. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2009.

LEBRET, Joseph Louis. *Drama do século XX: miséria, subdesenvolvimento, inconsciência, esperança*. São Paulo: Duas Cidades, 1962.

LEME, M. C. (org.). *Urbanismo no Brasil*. São Paulo: Fupam, 1999.

LENCIONI, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 120, p. 133-148, jan.-jun. 2012.

LEPETIT, Bernard. É possível uma hermenêutica urbana? In: SALGUEIRO, Heliana A. *Por uma nova história urbana*. São Paulo: Edusp, 2001. p. 137-154.

LOPES MEIRELLES, H. Parecer. *Revista do Serviço Público*, ano 40, v. 111, n. 1, p. 149-158, 1983. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/131>. Acesso em: 27 fev. 2021.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, v. 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001.

_____. Something old, something new, something borrowed... *Policy Studies*, v. 26, n. 3-4, p. 291-309, 2005.

LOWNDES, Vivien; LEMPRIÈRE, Maximilian. Understanding variation in processes of institutional formation. *Political Studies*, Ol. v. 66, n. 1, p. 226-244, 2018.

MAIO, M. C.; COSTA LOPES, T. Donald Pierson e as ciências sociais no Rio de Janeiro (1942-1949). *Sociologia & Antropologia*, v. 5, n. 2, maio-ago. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752015000200343&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 fev. 2021.

MARQUES, Eduardo (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: CEM: Editora Unesp, 2018.

MC LEAN, Mary; HOWARD, K. Meinhinick. (ed.). *O planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Usaid, 1965.

MATOS, Jatene da Costa. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e a ditadura militar no Brasil. In: FÓRUM REGIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO CENTRO-OESTE, 1., 2014, Dourados. *Anais [...]*. Dourados: Editora UFGD, 2014. p. 1-15. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1916/1/JatenedaCostaMatos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

MELO, Marcus André B. C. Municipalismo, Nation-Building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, ano 8, p. 85-100, out. 1993.

OLIVEIRA, Francisco Baptista de. *Noções elementares de urbanismo*. Juiz de Fora: S.A. Lith. e Mech. União Industrial Editora, 1937.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo. Boitempo, 2003.

_____. Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a SU-DENE. In: FURTADO, Celso. O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964. In: Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2009. (Arquivos Celso Furtado, 3).

PELLETIER, Denis. *Économie et humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour le tiers monde, 1941-1966*. Paris: Éditions du Cerf, 1996.

PEREIRA, Margareth da S. Localistas e cosmopolitas: a rede do Rotary Club International e os primórdios do urbanismo no Brasil (1905-1935). *Oculum Ensaios*, n. 13, 2011.

PIERSON, Donald. Habitações de São Paulo, estudo comparativo (Jardim América, Pacaembu, Higienópolis). *Revista do Arquivo Municipal*, v. LXX-XI, p. 199-238, 1942.

_____. Hábitos alimentares em São Paulo. *Separata da Revista do Arquivo Municipal*, n. XCVIII, São Paulo, 1944.

PONTUAL, Virginia. *Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Recife: Letra Capital: Editora da UFPE, 2016.

REVEL, Jacques. *L'institution et le social*. In: LEPETIT, Bernard (dir.). *Les formes de l'expérience: une autre histoire sociale*. Paris: Albin Michel, 1995. p. 85-114.

_____. Apresentação: La construcción de lo social. In: _____. (dir.). *Juegos de escalas: experiencias de microanálisis*. San Martín: Unsam Edita, 2015. p. 9-18.

REVISTA BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS, ano I, n.1-2, jan-jun. 1948. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/180/rbm_1948_v1_n1_n2_jan_jun.pdf. Acesso em: 1º abr. 2021.

RIBEIRO, Ricardo A. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SANTOS, Marco Aurelio Martins. Teixeira de Freitas e Rafael Xavier: a montante do municipalismo no Brasil. In: SENRA, Nelson, IBGE. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 9-20.

SANTOS, Milton. *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SENRA, Nelson. Os municípios na formação do IBGE. In: IBGE. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. p. 37-48.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

SOARES, Maria Almeida de. Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1893 a 1959. In: LEME, M. C. (org.). *Urbanismo no Brasil*. São Paulo: Fupam, 1999. p. 102-119.

SUTCLIFFE, Anthony (ed.). *Metropolis: 1890-1940*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

TEIXEIRA DE FREITAS, Marcos Augusto. Socialização rural. *Revista Brasileira dos Municípios*, n. 34, p. 97-108, jul.-dez. 1948.

_____. Décimo quinto aniversário do IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 12, n. 46, p. 250-268, abr./jun. 1951. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/111/rbe_1951_v12_n46.pdf. Acesso em: 27 fev. 2021.

TRINDADE, Antônio A. C. A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997). 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 95. *Apud*: MATOS, Jatene da Costa. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e a ditadura militar no Brasil. In: FÓRUM REGIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO CENTRO-OESTE, 1., 2014, Dourados. *Anais [...]*. Dourados, Editora UFGD, 2014. p. 9. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1916/1/JatenedaCostaMatos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

UNIÓN PANAMERICANA. *Resultados del Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular*. Washington, D.C.: Unión Panamericana, 1939.

VANNUCCHI, Marco Aurélio. O corporativismo dualista: conselhos profissionais, 1930-1964. *Estudos Iberoamericanos*, v. 42, n. 2, p. 471-499, 2004.

_____. O momento forte do corporativismo: Estado Novo e profissionais liberais. *Tempo*, v. 25, n. 1, p. 198-218, jan.-abr. 2019.

VEYNE, Paul. *Como se escreve a história*. Lisboa: Edições 70, 1987.

VIOLICH, Francis. *Cities of Latin America: housing and planning to the south*. New York: Reinhold Publishing Corporation, 1944.

_____. *Low-cost housing in Latin America*. Edited by Anatole A. Solow. Washington, D.C.: Pan American Union, 1949.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista da Administração Pública*. v. 8, p. 27-75, abr.-jun., 1974.

WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. São Paulo: Saga, 1969.

FONTES DOCUMENTAIS

A LOS PUEBLOS DE LA AMERICA. Acervo OEA, 1958.

ANHAIA MELLO, Luiz I. R. *Curso de urbanismo: introdução ao planejamento regional: coordenação, integração e equipamento do espaço coletivo*. São Paulo: FAU-USP. [s. d.]. Fotocópia do Acervo Anhaia Mello.

_____. Ato nº 35, de 1930.

CASTELLO BRANCO, Humberto. Mensagem ao Congresso Nacional. Remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1965. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www>.

biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-castelo-branco-1965/view . Acesso em 23 fev. 2021

CINVA. *Seminario de Técnicos y Funcionarios em Planeamiento Urbano*: informe final, Bogotá, Outubro 1958.

CNBB. Solo urbano e ação pastoral. 20ª Assembleia Geral, Itaici, São Paulo, 9-18 de fevereiro de 1982. Disponível em: <https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

CNDU. O instrumental jurídico frente ao quadro urbano atual. In: CNDU. *Resoluções 1979/1981*. Brasília: Ministério do Interior: CNDU, 1982.

CNPU. Anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 24 maio 1977, p. 3-4.

DOESP, Município de São Paulo, Gabinete do Prefeito, 16/12/1967, p.77, 1967

ELSP. *Manifesto da Escola Livre de Sociologia e Política*, 1933. Disponível em: <https://www.fespsp.org.br/a-fespsp/manifesto>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. *Anuário da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo*. 1942.p.14,in. KANTOR, Iris; MACIEL, Débora A.; SIMÕES, Júlio Assis. *A Escola Livre de Sociologia e Política: anos de formação: 1933-1953*. Anexos Documentais. São Paulo: Escuta, 2009.

FERNANDES, Almir; GUIMARÃES, Maurício P. *Política de desenvolvimento urbano: o estado da questão no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Urbanos Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975.

GEISEL, Ernesto. Saudação ao povo brasileiro pela televisão em 30/12/1974. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/25.pdf/view> . Acesso em 23 fev.2021

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-castelo-branco-1965/view>

JORNADAS DA HABITAÇÃO ECONÔMICA. *Revista Urbanismo e Viação*, n. 17, p. 21-23, out. 1941.

MATTOS PEREIRA, Rubens; OLIVEIRA, Newton. *Considerações sobre o processo de urbanização e sobre as formas de orientação e racionalização desse processo*, 1971. Documento preparado para o BNH.

PRIMEIRO CONGRESSO DE URBANISMO. Conclusões. *Revista Urbanismo e Viação*, n. 13, p. 23-37, mar. 1941.

SERFHAU. Boletim n. 6, dez. 1973.

TRUMAN, Harry S. *Inaugural address of Harry S. Truman*. Thursday, January 20, 1949. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp. Acesso em: 27 fev. 2021.

LEGISLAÇÃO

Leis e decretos federais

Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto nº 23.569, de 11 de dezembro de 1933. Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrimensor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23569.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934. Cria o Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24609-6-julho-1934-515214-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Lei nº 175, de 7 de janeiro de 1936. Regula o disposto no art. 177 da Constituição [de 1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l175.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/1284.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937. Institui o Conselho Brasileiro de Geografia incorporado ao Instituto Nacional de Estatística, autoriza a sua adesão à União Geográfica Internacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1527-24-marco-1937-449842-republicacao-74463-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938. Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-218-26-janeiro-1938-350934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del0311.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939. Regula a associação em sindicato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1402.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 2.381, de 2 de julho de 1940. Aprova o quadro das atividades e profissões, para o Registro das Associações Profissionais e o enquadramento sindical, e dispõe sobre a constituição dos sindicatos e das associações sindicais de grau superior. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2381-9-julho-1940-412322-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 6.693, de 14 de julho de 1944. Dispõe sobre a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6693-14-julho-1944-452525-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74156-6-junho-1974-423155-norma-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6036.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83355-20-abril-1979-432787-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

Decretos estadual e municipal

SÃO PAULO (estado). Decreto no 6.283, de 25 de janeiro de 1934. Cria a Universidade de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leginf.usp.br/?historica=decreto-n-o-6-283-de-25-de-janeiro-de-1934>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL Decreto Municipal nº 5.513, de 1935. Institui na cidade do Rio de Janeiro a Universidade do Distrito Federal e dá outras providências.

Constituições do Brasil

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

PARTE 1

DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO: PLANEJAMENTO, REGIÕES E REDES DE AGENTES

CAPÍTULO 1

A CIBPU E A DISPUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IDEIAS, AGENTES E INSTITUCIONALIDADES

ELISÂNGELA DE ALMEIDA CHIQUITO

AGENTES E INSTITUIÇÕES NA EMERGÊNCIA DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SEGUNDO PÓS-GUERRA

A questão regional, embora tenha sido teoricamente formulada desde o século XIX, emergiu como problema de planejamento público em nível mundial nos anos iniciais do século XX, sobretudo no bojo das transformações deflagradas pela Primeira Guerra Mundial, pela Revolução Russa, pela crise de 1929 e pela ascensão do Estado keynesiano (Friedmann, Weaver 1979; Diniz, 2006). Na América, os países iniciavam nos anos 1930 suas primeiras experiências em planejamento regional, com destaque para o pioneirismo da Tennessee Valley Authority (TVA), criada nos Estados Unidos em 1933 pelo governo Roosevelt. Como parte da política do New Deal, a TVA prometia colocar em prática todo o ideário produzido pelos membros da Regional Planning Association of America (RPAA) no que se refere à descentralização urbana, ao desenvolvimento regional e à conservação dos recursos naturais, colocando a região do Vale do Tennessee na pauta econômica do país.¹ A TVA foi a primeira entre as diversas instituições de planejamento regional de vale criadas nos Estados Unidos. Na sequência foram criadas as instituições abrangendo as regiões do Mississípi Valley, de Columbia Valley, de Central Valley of California, do Missouri, do Arkansas e dos Red Rivers, colocando em prática o plano de Roosevelt que previa a criação de sete “Valley Authorities” no território nacional.

A experiência norte-americana em planejamento regional teve ampla repercussão no continente a partir dos anos 1930 e início dos anos 1940 por meio dos convênios bilaterais de cooperação. No caso do Brasil, a vinda da Missão Cooke ao país em 1941 foi paradigmática, pois introduziu no plane-

1 A análise em profundidade da TVA como instituição de planejamento pode ser encontrada em Gray e Johnson, 2005.

jamento governamental federal o modelo de instituições regionais do New Deal fundadas na concepção de uso múltiplo de bacias hidrográficas. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945 e a implementação do aparato internacional de financiamento para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos – Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial – e a criação de instituições e programas de assistência e cooperação internacional pelos Estados Unidos – Ford Foundation, Rockefeller Foundation, Point Four Program, Partners in Progress o intercâmbio de experiências entre Estados Unidos e os países do sul americano se intensificou. Sthor (1972) identifica a criação na América Latina de mais de cinquenta instituições e programas de desenvolvimento regional entre os anos 1930 e 1960, com destaque para a Corporación de Fomento a Producción (Corfo), fundada em 1939, no Chile; o Plano para o Rio Santa, de 1943, no Peru; a Corporación Venezolana del Fomento (CVF), na Venezuela, e a Corporación Hídrica del Noroeste Argentino, na Argentina, ambas fundadas em 1946; a Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), na Colômbia; a Corporación Venezolana de Guayana (CVG), fundada em 1960. O que essa rede de instituições tem em comum é o objetivo de tirar seus territórios nacionais das amarras do “atraso” e do subdesenvolvimento, meta que se fortalece sobretudo com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em 1948, ampliando as trocas entre os próprios países sul-americanos. É o período em que a América Latina se institucionaliza como região e como problema, inserindo-se na categoria do subdesenvolvimento mundial e funcionando como uma “bomba de sucção”, nos termos de Gorelik (2005), para profissionais, disciplinas e instituições que estavam conformando o mapa intelectual, acadêmico e político da época.

No Brasil, a política de desenvolvimento regional iniciou nos anos 1930, com Getúlio Vargas, mas, a partir da segunda metade dos anos 1940, ganhou institucionalidade. A Constituição de 1946 passou a destinar recursos para a criação de organismos voltados para o equacionamento dos “desequilíbrios regionais”, com foco nas chamadas “regiões-problema” (Amazônia, Nordeste e Vale do São Francisco). Do ponto de vista econômico, as “regiões-problema” eram áreas praticamente não integradas à economia nacional naquele momento e cuja exploração econômica se dava praticamente por atividades extrativas, com retorno quase nulo para o desenvolvimento econômico do país, ou mesmo áreas praticamente despovoadas que possuíam recursos naturais preservados da exploração. Do ponto de vista político e social, eram áreas de fronteira, como no caso da Amazônia, e faziam parte das disputas por território pelos países, além

de apresentar graves problemas sociais em virtude das condições climáticas e da ausência de investimentos, como no caso do Polígono das Secas. Por essa razão, foram criadas a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e, mais tarde, em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), organismos regionais ligados diretamente à Presidência da República para elaborar e executar o planejamento para o aproveitamento e a valorização econômica das “regiões-problema”.

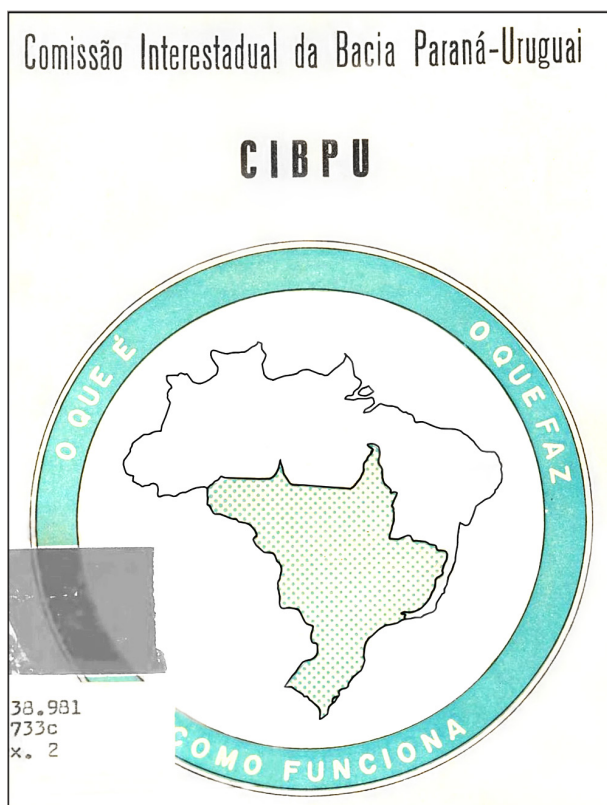
Entendemos, portanto, que o período de emergência e institucionalização do planejamento regional na América está compreendido entre os anos de 1930 e 1970. Consideramos os anos 1970 o final do período, pois a ascensão do neoliberalismo de Thatcher e Reagan, a inflação, a crise econômica geral – em especial a crise do petróleo –, além dos acirrados embates ideológicos e da descrença no Estado como promotor do desenvolvimento social, levaram ao enfraquecimento das políticas regionais e a um processo de descrédito nas instituições públicas, determinando o início de seu desmonte (Diniz, 2006).

No Brasil, a emergência do planejamento regional vem, portanto, acompanhada da configuração do quadro conceitual dos “desequilíbrios regionais” e da inserção do Norte e do Nordeste brasileiros como “regiões-problema”, o que constitui, para Cohn (1976), elemento fundamental para acirrar as disputas regionais, sobretudo entre o Norte e o Nordeste, ditos “atrasados”, e a região Centro-Sul, considerada “adiantada”. Nesse contexto e como expressão contestação à política federal que direcionava investimentos ao Norte e ao Nordeste, foi criada em 1951, durante o breve período democrático no Brasil (1945-1964), a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU), uma instituição de planejamento regional formalizada por meio de um convênio para o desenvolvimento regional entre sete estados brasileiros – Minas Gerais, Goiás, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, São Paulo e Rio Grande do Sul – e que é foco deste texto. A inserção da instituição nessa disputa é evidenciada pelas palavras do governador do estado de São Paulo à época, Lucas Garcez, líder e principal articulador da criação da CIBPU.² De acordo com Garcez, no Brasil, apenas essa região apresentava condições efetivas de “alavancar o progresso da nação e tirá-la da condição de subdesenvolvimento” (Conferência dos Governadores, 1951, p. 98),

2 O processo de criação da CIBPU e as disputas entre estados, especialmente o de São Paulo, e o governo federal em sua concepção, que resultaram em um órgão consorciado entre os estados sem vínculos orçamentários e de gestão com o governo federal, são analisados com profundidade por Chiquito, 2016a.

considerando que já apresentava centros em situação mais avançada de industrialização e concentrava as maiores parcelas da produção e da riqueza e a uma rede urbana mais densa e integrada. Em suas palavras, se em outras regiões o problema era despertar riquezas, na Bacia Paraná-Uruguai era apenas coordená-las e discipliná-las (Conferência dos Governadores, 1951, p. 98).

Figura 1 – Capa da publicação informativa da CIBPU



Fonte: acervo da autora.

Vale ressaltar que o processo de desenvolvimento do conjunto dos sete estados brasileiros abrangidos pelas bacias do Rio Paraná e do Rio Uruguai, capitaneado por São Paulo, ao mesmo tempo que produzia desequilíbrios econômicos e sociais em relação à região amazônica e ao Nordeste, colocava a região em um lugar privilegiado no desenvolvimento nacional. Abrangendo uma área equivalente a 38,6% do território brasileiro, os estados em seu

conjunto eram responsáveis por 50,8% da população do país e por 61,3% da renda nacional em 1950. Esse dinamismo era conduzido por São Paulo, que, no final dos anos 1940, já contava com mais de dois milhões de habitantes e se encontrava na vanguarda do desenvolvimento industrial brasileiro, representando 31,9% do total da renda nacional (Sagmacs, 1954). No entanto, a região passava por uma crise de energia elétrica desde a década de 1940, com racionamentos, o que, em razão das demandas crescentes da sociedade, configurava um entrave ao desenvolvimento econômico e acirrava o debate privatização *versus* estatização do setor elétrico. Era, portanto, “necessário assegurar” – e ampliar – as condições para o desenvolvimento econômico e industrial de São Paulo (Sagmacs, 1954, p. 59).

A estruturação do planejamento regional no Brasil não está desvinculada, evidentemente, dos processos mais amplos de estruturação de uma rede de instituições internacionais voltada para o planejamento do desenvolvimento. Além de enfrentar disputas regionais internas, o Brasil podia ser considerado “país do Terceiro Mundo” e/ou enquadrado na categoria de “país subdesenvolvido”, diante das desigualdades entre países centrais e periféricos, o que possibilitava seu ingresso no rol dos programas de financiamento e cooperação técnica internacionais do segundo pós-guerra. Esses programas tinham, por parte da potência econômica norte-americana e dos organismos internacionais, o objetivo de conhecer a realidade mundial dos países do mundo capitalista e, pelo lado das nações subdesenvolvidas, a crença baseada no otimismo desenvolvimentista e no reformismo modernizador de que a elaboração de políticas, procedimentos e métodos de planejamento regional, a criação de organismos e a formação de quadros técnicos trariam a autonomia teórica, técnica e política que libertaria a região das amarras do mundo subdesenvolvido ou, nas palavras de Friedmann e Weaver (1979), constituiria a “chave mágica” do tão sonhado desenvolvimento.

Com base nessa construção e na relação dialética entre objeto e contexto, os quais se redefinem mutuamente, compreendemos a CIBPU como espaço de intermediação entre o que se pensa e o que se realiza, como parte constitutiva e ativa na construção das estratégias de ação no espaço urbano e regional (Feldman, 2002) por meio da trama entre ideias, agentes e suas institucionalidades (Chiquito, 2020), o que se alinha à abordagem de Revel (2010, p. 125), para quem as instituições são categorias do espaço social e objeto privilegiado para o estudo do “novo das relações entretecidas entre os agentes individuais, entre esses agentes e o grupo”. A análise do espaço institucional como um nó permite compreendê-lo como um espaço social

dissonante, e não homogêneo, como o espaço possível definido de maneira relacional e constituído pelos campos de força, como resultado de embates entre interesses divergentes e, muitas vezes, entre diferentes projetos políticos, como espaço comum de agentes com diferentes trajetórias (Bourdieu, 1996). Assim, o “estudo das trajetórias dos membros do grupo, das relações que empreendem, de suas aproximações e de suas divisões no seio do conjunto institucional e das redefinições permanentes que eles induzem” (Revel, 2010, p. 128) e sua interlocução com processos que ocorrem em suas múltiplas escalas territoriais e de complexidade, os quais possuem temporalidades distintas (Lepetit, 2001), podem nos ajudar a compreender as lógicas, as redes, as conexões e as tensões que configuram o espaço institucional. Nesse sentido, o objetivo deste texto é trazer o emaranhado de fios que conformam a CIBPU como instituição de planejamento regional, suas singularidades e seus aspectos passíveis de generalização.

Diferentemente dos órgãos regionais criados pelo governo federal nesse período no Brasil, a CIBPU possui a particularidade de ter sido formalizada por meio de um consórcio interestadual para o desenvolvimento, possuindo gestão compartilhada entre os estados-membros e a participação de todos eles nas decisões para o planejamento e as diretrizes para sua atuação. A forma consorciada de atuação, que por um lado garantiu sua institucionalização e atuação por 20 anos e manteve a autonomia da CIBPU em relação à centralização das decisões em nível federal, por outro lado gerou disparidade entre os estados em relação aos investimentos e ao poder decisório, que ficavam concentrados no estado de São Paulo, o maior contribuinte na composição dos recursos.

A análise aprofundada da CIBPU como parte do emaranhado de instituições de planejamento regional criadas no segundo pós-guerra permite superar a ideia de que a América Latina funcionou estritamente como laboratório de aplicação e “experimentação”³ de teorias internacionais, e passar a entendê-la como lugar de circulação e, especialmente, de formulação de teorias e concepções com base na realidade latino-americana. Isso fica evidente na produção teórica realizada pelos sociólogos e economistas vinculados à Cepal e, no caso específico da CIBPU, no fato de que os chamados *experts* internacionais que circularam por vários países da América Latina, como Louis-Joseph Lebret e John Friedmann, construíram suas teorias e concepções de planejamento e desenvolvimento em suas permanências

3 Sobre a ideia da América Latina como laboratório de experimentação, ver Gorelik, 2005.

de trabalho na América Latina. Baseado na experiência latino-americana, proporcionada sobretudo pelo trabalho elaborado pela Sagmacs para a CIBPU,⁴ Lebret formulou sua “Contribuição à teoria do desenvolvimento”, levada por ele para o debate mundial nos organismos internacionais, que analisaremos adiante neste texto. Friedmann revela que o livro *Retracking America*, publicado em 1973, no qual consubstancia suas concepções de planejamento regional e desenvolvimento, é resultado de sua experiência na América Latina, a qual lhe permitiu se distanciar da concepção abstrata de “sistema regional de cidades” e desenvolver mais efetivamente a ideia de desenvolvimento regional, considerando aspectos políticos e sociais, além dos econômicos (Chiquito, 2016).

A CIBPU, ao longo de seus 21 anos de existência, se destacou pela elaboração de uma vasta gama de estudos, planos e projetos relacionados ao desenvolvimento regional, que abrangem desde extensos levantamentos para o reconhecimento da sociedade, da economia e dos recursos naturais da região até estudos, planos e projetos de engenharia de infraestrutura urbana e regional; pela ampla articulação, pelos convênios e pelos contratos entre governos estaduais, órgãos públicos, universidades, agências de financiamento e empresas de consultoria, nacionais e internacionais; pela mobilização de agentes e pela formulação de teorias e concepções inovadoras em torno da questão do desenvolvimento; pela formação de técnicos e planejadores; assim como por seu papel na estruturação da infraestrutura regional e no impulso ao desenvolvimento econômico de uma parte do território nacional. Isso conforma a CIBPU como parte do campo de forças constitutivas para a construção de um amplo projeto de desenvolvimento para a região.

Desfiar, entrelaçar e tensionar alguns dos fios emaranhados de agentes, ideias e práticas para compreender a CIBPU como instituição de planejamento regional é o objetivo deste texto. Para isso, a narrativa se constrói com base em dois eixos principais – um político-institucional e um teórico-conceitual. O primeiro se refere ao desvendamento dos aspectos mais relevantes da trajetória institucional da CIBPU, especialmente os embates

4 A Sagmacs desenvolveu seus primeiros estudos regionais na América Latina sob o contrato da CIBPU, iniciando com o estudo *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do estado de São Paulo*, elaborado entre 1952 e 1954, seguido pelo estudo *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná*, realizado entre 1955 e 1959. O estudo para os estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso foi aprovado pela CIBPU, mas não chegou a ser contratado.

em torno de sua criação, o desequilíbrio político-institucional decorrente destes e a preponderância de São Paulo no projeto de desenvolvimento regional. O segundo aborda a CIBPU como objeto empírico fundamental de Le Bret para a formulação de uma das abordagens teóricas mais importantes sobre o desenvolvimento latino-americano. Por meio do entrelaçamento dos dois eixos, podemos destacar a atuação dos agentes e as principais ideias que conformaram a importância da CIBPU para o planejamento regional brasileiro.

DESCENTRALIZAÇÃO CENTRALIZADA: A PREPONDERÂNCIA DE SÃO PAULO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA BACIA PARANÁ-URUGUAI

Ao assumir a presidência em 1951 pela via democrática, Getúlio Vargas (PTB), líder do nacional-desenvolvimentismo nos anos 1930 e ditador entre 1939 a 1945, reorganizou a estrutura institucional, desmantelada durante o governo liberal de Dutra (1946-1950) com a criação de órgãos de caráter técnico-científico⁵ e de planejamento estatal centralizado.⁶ Buscando conciliar diferentes orientações políticas, ideológicas e econômicas na tentativa de assegurar novas bases para o desenvolvimento industrial, formulou, por um lado, projetos de cunho nacionalista, como o da Petrobras e o da Eletrobrás, liderados por sua assessoria econômica na figura de Rômulo Almeida, e, por outro, projetos comprometidos com a participação do capital estrangeiro no âmbito do Ministério da Fazenda, viabilizados pelos técnicos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que contavam com a concessão de crédito do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Eximbank para a modernização da infraestrutura do país.

Sob o referencial de “uso múltiplo de bacias hidrográficas” e inspirado pela exitosa experiência norte-americana da TVA, Vargas propôs em seu plano de governo (1951-1955) a criação de cinco organismos regionais federais que cobririam quase a totalidade do território nacional. Além de ratificar o

5 Das propostas-chave de Vargas para a criação de empresas estatais de exploração do petróleo e energia elétrica, foi criada a Petrobras, em 1953, após ampla mobilização popular. A proposta de criação da Eletrobrás, apresentada por Vargas ao Congresso em 1954, tramitou durante sete anos, sendo aprovada em 1961, no governo Jânio Quadros.

6 No segundo governo Vargas (1950-1954), foram elaborados o Plano Nacional de Viação, o Plano Nacional do Carvão, o Plano Geral de Industrialização, o Programa do Petróleo Nacional/Petrobras e o Plano Nacional de Eletrificação/Projeto da Eletrobrás (que só seria aprovado posteriormente) e foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).

compromisso de criação de organismos que estavam previstos pela Constituição de 1946 para o Polígono das Secas, a Bacia Amazônica e o Vale do São Francisco, Vargas acrescentou a criação de um órgão de planejamento regional para a Bacia do Rio Paraná e outro para o Vale do Paraíba (Vargas, 1952). Para cada região deveria ser criado um órgão federal para administração regional e ser elaborado um plano regional de desenvolvimento, seguindo o modelo institucional proposto pela Constituição de 1946. Nesses moldes, ou seja, órgãos com autonomia administrativa mas diretamente subordinados à Presidência da República, já havia sido criada em 1948 a CVSF, e, em 1953, foi fundada por Vargas a SPVEA. A Sudene seria criada de fato apenas em 1959, no governo Juscelino Kubitschek.

A eleição do engenheiro e professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP) Lucas Nogueira Garcez (PSP) para governador de São Paulo, em aliança com Getúlio Vargas, trouxe condições propícias para se pensar um órgão de planejamento para a região. Brilhante nos meios técnico e acadêmico e com perfil desenvolvimentista e conciliador, de visão a longo prazo, Garcez aventurou-se na carreira política como governador após os louros colhidos por sua atuação na Secretaria de Viação e Obras Públicas do estado de São Paulo e liderou o processo de criação da CIBPU, que já fazia parte dos planos de Vargas, após tentativas fracassadas de criar um órgão de planejamento para a Bacia do Paraná por parte, sobretudo, do governo do estado de Mato Grosso nos anos 1940. Vargas e Garcez compartilhavam um mesmo ideário para seus projetos políticos – a institucionalização do planejamento para o desenvolvimento regional,⁷ o controle do aproveitamento nacional dos recursos naturais e seu incentivo e a criação de infraestruturas com vistas ao processo de industrialização e à ocupação urbana e econômica do território –, e a aliança possibilitava colocar em prática parte de um amplo programa de desenvolvimento preconizado por Vargas desde os anos 1940.

Apesar da confluência de interesses entre União e estados para a criação do órgão, a dissonância estava no poder de decisão, na composição dos recursos e no seu grau de autonomia. Enquanto a União propunha a criação de uma autarquia federal nos moldes da CVSF, que recebia da União grande parte dos seus recursos financeiros e gestão centralizada, em que os estados componentes não estavam representados no centro das decisões do órgão e nem mesmo possuíam direito de manifestação,

7 A respeito desse assunto, ver Chiquito, 2016a.

a proposta dos estados concordava com a composição dos recursos financeiros, mas estabelecia que a gestão da CIBPU deveria ser feita pelos próprios estados-membros, sendo a representatividade do governo federal dada apenas pela participação de um representante do Conselho Nacional de Economia como membro nato, com direito a voto. Essa divergência entre União e estados em relação à criação CIBPU fez com que o governo do estado de São Paulo se apressasse para ratificar o convênio já celebrado entre os estados abrangidos pela bacia para sua implementação e para aprovar sua estrutura administrativa de forma a garantir seu caráter de gestão consorciada interestadual. A dissonância entre os interesses na concepção do órgão e sua não aprovação pela União como órgão federal não significou, portanto, sua supressão como instituição regional. A CIBPU se institucionalizou como um consórcio interestadual à revelia do governo federal.⁸

No entanto, a forma consorciada, apesar de manter a autonomia da CIBPU em relação à centralização das decisões em nível federal, centralizou as decisões e a gestão por parte do governo paulista em função da disparidade da composição dos seus recursos, provenientes quase exclusivamente de São Paulo, que tinha a maior renda e era o maior contribuinte. Isso se refletiu na preponderância do estado de São Paulo ao longo da trajetória da CIBPU: o escritório central se localizava em São Paulo com toda sua equipe formada por paulistas; os presidentes da CIBPU sempre foram governadores paulistas; e os estudos e projetos desenvolvidos, embora localizados muitas vezes fora do estado, atendiam aos interesses paulistas de descentralização concentrada do desenvolvimento industrial de São Paulo (embora outros estados também esperassem por ela), que acabaram por ampliar as bases territoriais e reforçar o papel da metrópole paulista por meio do provimento de infraestrutura regional. Isso se manifestou no fato de a CIBPU ter se constituído, na prática, como uma instituição paulista, mas que extrapolava os limites administrativos do estado.

8 A forma escolhida para o organismo – o consórcio público – já era contemplada pela Constituição de 1891, na qual os consórcios eram entendidos como convenções sem caráter político, celebrados entre os estados e com a obrigação de serem aprovados pela União. A Constituição de 1946 acrescenta que a criação de um órgão regional de administração pública, com personalidade jurídica própria e que envolvesse o território de mais de um estado, somente poderia ser feita pelo governo federal. Apenas na década de 1990, com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, os consórcios públicos e os convênios de cooperação adquiriram autonomia para sua criação e gestão associada.

Nessa construção, é inegável a importância da figura de Garcez no governo do estado de São Paulo, que, com a CIBPU, pôde realizar um tipo de desconcentração concentrada do desenvolvimento metropolitano, ampliando as bases territoriais da economia paulista e fortalecendo o papel da metrópole e de sua região. Vale ressaltar que a capital São Paulo já se configurava como metrópole e despontava como um dos polos econômicos e industriais mais importantes do país. Para Garcez (1951), o governo era um laboratório de experimentação onde poderia “criar e experimentar processos e práticas, para coordenar, com objetivos superiores, não apenas simples órgãos administrativos, mas unidades de governo de problemas existentes dentro da área selecionada para os fins de planejamento”. Assim, a gestão de Lucas Garcez como governador deu os primeiros passos em direção à descentralização das atividades econômicas e da população, concentradas na cidade de São Paulo, o que estava sendo amplamente debatido pela prefeitura municipal e pelo governo do estado. Ao assumir o governo, Lucas Garcez implementou, em nível estadual, os primeiros esboços das transformações da estrutura do governo estadual, baseados na modernização administrativa, na racionalização dos serviços públicos, na institucionalização do planejamento como função de governo e como responsabilidade do Estado e na estruturação da administração com base em autarquias e comissões e, em nível regional, articulou com outros estados a criação da CIBPU.

Descentralização e infraestrutura regional eram, portanto, princípios norteadores da administração de Garcez para que São Paulo pudesse resolver os entraves ao desenvolvimento econômico, representados, em grande parte, pelo monopólio na exploração e na concessão de energia elétrica pela Light. Ao mesmo tempo que haviam sido dados passos importantes para a produção de energia elétrica em nível regional com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), no Nordeste, e da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), em Minas Gerais, o estado de São Paulo vinha trabalhando para ampliar seu parque industrial e superar as limitações impostas pela Light no provimento desse recurso. As ações para a descentralização foram iniciadas em São Paulo com a criação da Política de Aproveitamento de Recursos Hídricos e da Comissão de Energia Hidrelétrica e a elaboração do Plano de Aproveitamento Hidroenergético do Estado, deflagrando um processo de realização de obras de infraestrutura relacionadas à geração de energia hidrelétrica e ao aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos. Dos es-

tudos da Comissão de Energia Hidrelétrica, criada por Garcez, nasceram os primeiros traços para o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo – que já estavam também sendo elaborados por Minas Gerais e Rio Grande do Sul nos mesmos moldes do Plano Nacional de Eletrificação de Vargas –, desenvolvido entre 1953 e 1956 pela Companhia Brasileira de Engenharia (CBE), uma empresa de consultoria dirigida por Lucas Lopes. Na gestão de Garcez, foram constituídas duas empresas de energia elétrica – a Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo e as Usinas Elétricas do Paranapanema. No rio Pardo, estavam previstas as usinas do Limoeiro e Euclides da Cunha. No Rio Paranapanema, as usinas previstas eram Jurumirim e Salto Grande, esta última já em construção em 1953 com financiamento de 10 milhões de dólares obtido do Bird. No Rio Tietê, a Usina de Barra Bonita estava em estudo pelo engenheiro Catullo Branco.

Garcez realizou mudanças administrativas de grande relevância com base na criação de autarquias e comissões, órgãos com maior flexibilidade e agilidade administrativa, com maior autonomia para gestão, aplicação e alocação de recursos e que poderiam articular as escalas estadual e regional. Seguindo as orientações do estudo da Sagmacs (1954), que propunha a criação de unidades regionais intermediárias em duas escalas, uma entre o estado de São Paulo e o país e outra entre o estado e os municípios, foram criados o Serviço do Vale do Tietê (SVT), o Serviço do Vale do Paraíba (SVP) e o Serviço do Vale do Ribeira (SVR), vinculados ao recém-criado Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), como órgãos para a unidade intermediária entre estado e municípios, e a CIBPU, unidade intermediária entre o estado e a nação.

A CIBPU era responsável pelos recursos hídricos que possuíam interface com outros estados – rios Paraná, Grande e Paranapanema –, mas incorporou também o Baixo Tietê, e o DAEE, por meio dos serviços de vale, era responsável por planejar a utilização dos recursos hídricos do estado de São Paulo até o Médio Tietê. No Rio Paraná, havia um grande potencial energético do Salto de Sete Quedas, em primeiro lugar, seguido pelo Salto do Iguaçu e pelo Salto de Urubupungá. Diante da impraticabilidade de explorar Sete Quedas naquele momento, pois isso exigia acordos em nível internacional, a CIBPU concentrou forças em viabilizar a exploração de Urubupungá, a qual envolveu a construção das usinas de Jupiá, Ilha Solteira e Três Irmãos, formando o Complexo Urubupungá. Os planos e projetos envolveram a participação de autarquias e comissões de caráter público, empresas de consultoria

nacionais e estrangeiras (Themag e Edison di Milano) e a colaboração de universidades e centros de pesquisa, como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP (IPT-USP).

A CIBPU teve, portanto, papel fundamental na viabilização de estudos e projetos no âmbito regional e contribuiu efetivamente para que São Paulo e a região Centro-Sul se consolidasse como a região de maior desenvolvimento do país, contrariando as políticas de eliminação das disparidades regionais entre Sul-Sudeste e Norte-Nordeste. Em 1950, o potencial hidrelétrico do estado de São equivalia a 847.415 kW, 45% do total produzido no país, que cresceu 180% em um período de 15 anos por meio da implantação das primeiras usinas e empresas do governo estadual – Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa)/Rio Paranapanema (1953), Companhia Hidrelétrica do Rio Pardo (Cherp)/Rio Pardo-Tietê (1955), Centrais Elétricas de Urubupungá S.A. (Celusa)/Concessão de Urubupungá (1956) e Companhia de Melhoramentos de Paraibuna (Comepa)/Rio Paraíba (1964).

Para isso, a colaboração com a USP em toda a trajetória da CIBPU, seja por meio dos convênios estabelecidos para a realização de pesquisas e para o oferecimento de cursos de formação para o planejamento, seja pela participação direta de docentes e discentes da universidade no corpo executivo e técnico da CIBPU, foi fundamental. Os principais colaboradores da USP eram docentes da Escola Politécnica (Poli), da Faculdade de Economia e Administração (FEA), do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), do Departamento de Botânica da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) e da Faculdade de Saúde Pública (FSP). Representantes de todas essas unidades tiveram participação nos estudos, planos e projetos produzidos, como parte do corpo técnico efetivo da CIBPU ou por meio de contratos específicos, com destaque para a Poli com a colaboração do próprio Garcez e do professor Paulo de Menezes Mendes da Rocha, e para a FEA, especialmente pelas contribuições do professor Antônio Delfim Netto.

Garcez, como professor da USP, criou na Poli o Centro Tecnológico de Hidráulica, laboratório que se tornou responsável pelos ensaios, estudos e modelos das primeiras barragens hidrelétricas planejadas pela CIBPU, experimentando os conhecimentos mais avançados do mundo no campo da engenharia de barragens. A Poli teve participação im-

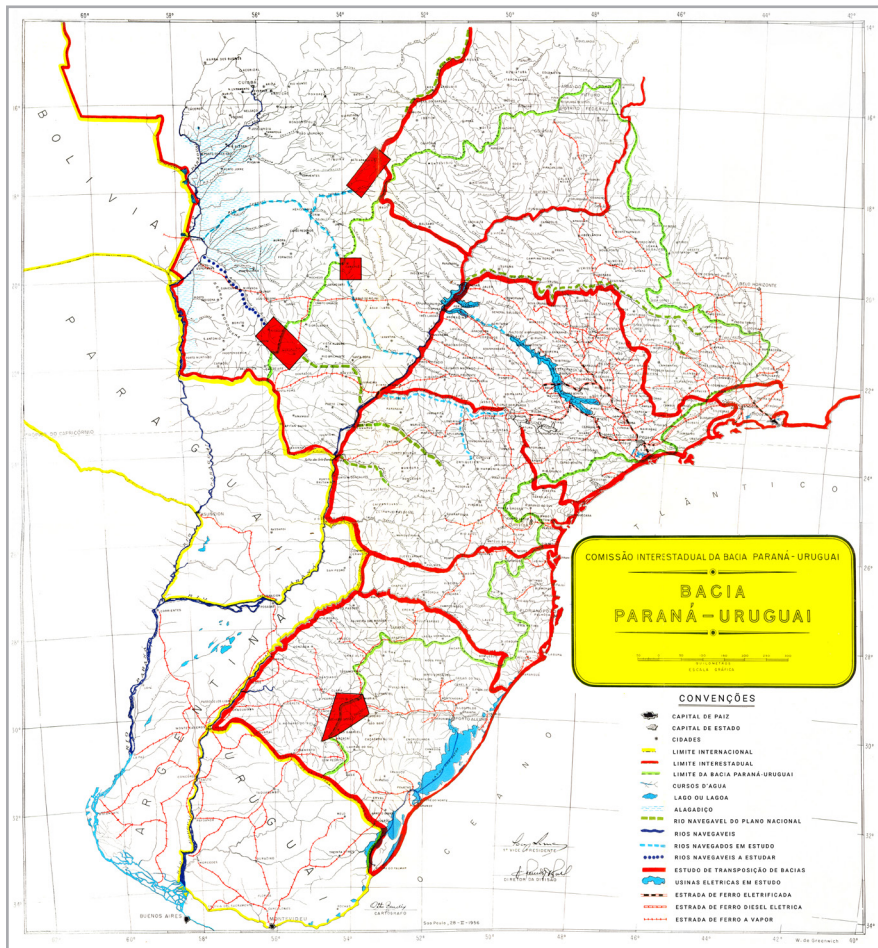
portante na CIBPU ao longo dos anos 1950, com docentes participando do corpo diretivo e da coordenação técnica, tendo o próprio Lucas Garcez como presidente, Alvaro de Souza Lima como vice-presidente e Paulo Mendes da Rocha como diretor do Departamento de Estudos e Projetos (DEP). O professor Paulo Mendes da Rocha, responsável nessa instituição pela cadeira de Navegação Interior e Portos Marítimos, assumiu o DEP e coordenou todos os estudos produzidos pela CIBPU relativos a engenharia hidráulica desde o início da comissão até sua extinção, em 1972.

O projeto fundamental dos engenheiros da Poli por meio da CIBPU se relacionava ao grande projeto de Vargas e da Cepal de integração latino-americana pela interligação das bacias hidrográficas Orinoco-Amazônia-Prata e pela criação de uma “grande via interior” navegável, que já se encontrava a pleno vapor no final dos anos 1940 com a criação do Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP), dos territórios federais de Ponta Porã e Iguaçu,⁹ na faixa de fronteira do estado de Mato Grosso, encampando terras de grandes empresas agrícolas e de colonização, como a Companhia Matte Larangeira, que possuía sua sede em Guaíra, às margens do Rio Paraná, localizada 5 quilômetros a montante do Salto de Sete Quedas. A CIBPU, portanto, era o caminho principal para a integração da América Latina.

Sob a coordenação técnica do professor Paulo Mendes, o principal objetivo das obras de infraestrutura da CIBPU correspondia à ligação da Bacia Paraná-Uruguai à Bacia Amazônica e à Bacia do Rio Paraguai (parte brasileira da Bacia do Prata), conformando uma série de canais e barragens para irrigação, geração de energia hidrelétrica e navegação e, assim, possibilitando o desenvolvimento industrial e urbano no interior do continente. O plano de obras foi elaborado em 1954, em convênio com o SNBP (figura 2). A orientação era projetar a regularização dos rios e seu aproveitamento para a navegação e a produção de energia elétrica, evitando, assim, a duplicidade de esforços e dispêndios nos setores rodo-ferroviários, que já haviam sido exaustivamente estudados e planejados pela Comissão Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e vinham sendo executados com recursos destinados por ela.

9 Os territórios federais de Ponta Porã e Iguaçu foram extintos após a queda de Vargas, em 1946.

Figura 2 – Plano de obras para navegação e integração de bacias (1954)



Fonte: CIBPU, 1956.

Os estudos iniciais da CIBPU consideravam a construção de barragens para o aproveitamento hidrelétrico e com eclusas para a navegação dos saltos de Urubupungá, de Sete Quedas e das Cataratas do Iguaçu. No entanto, em função da necessidade de acordos internacionais e após os diversos estudos das condições topográficas, de solos, geológicas, hidrológicas, biológicas e econômicas, chegou-se à indicação de construção de várias hidrelétricas de menor porte em terras brasileiras, distribuídas entre os rios Paraná, Paranapanema, Tietê, Grande e Iguaçu e todas com eclusas para navegação. O Complexo Urubupungá foi o

principal empreendimento da CIBPU, chegando à conclusão das obras na gestão de Adhemar de Barros. Os estudos para o aproveitamento hidrelétrico dos saltos de Urubupungá, no Rio Paraná, e Itapura, no Rio Tietê, e para a interligação dos rios para navegação foram coordenados por Paulo Mendes e realizados pela empresa italiana Società Edison, de Milão (constituída no Brasil com o nome de Edisonbras S.A.), com a assistência técnica do DAEE. A energia fornecida pelo Complexo Urubupungá, composto das usinas de Jupia, com capacidade de 1,4 milhão de kW, e de Ilha Solteira, com 3,2 milhões de kW, era distribuída em uma área de 300 quilômetros de raio que atendia todo o interior de São Paulo, o sul do Mato Grosso, o Paraná e parte de Santa Catarina. A despeito dos estudos realizados e de ser uma área protegida pertencente ao Parque Nacional de Sete Quedas (criado ainda no período democrático pelo Decreto Federal nº 50.665/1961), o aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas foi o principal projeto conduzido pelo regime militar – a Hidrelétrica de Itaipu. Construída após o acordo entre Brasil e Paraguai de 1966 e inaugurada em 1983, e a despeito de todos os estudos de aproveitamento múltiplo de bacias elaborados pela CIBPU e pelo SNBP, Itaipu foi entregue, mas sem eclusa para navegação, fazendo com isso naufragar os planos de integração latino-americana por via fluvial.

O golpe de 1964 centralizou em nível federal as ações de desenvolvimento regional, o que não significou o desaparecimento da CIBPU. O que ocorreu foi um redirecionamento dos objetivos da instituição, deflagrando uma grande reestruturação administrativa, que cristalizou na CIBPU o deslocamento de concepções e das práticas do campo da engenharia para a economia, sobretudo após a incorporação do professor Delfim Netto como diretor do recém-criado Departamento de Planejamento Econômico e Social (DPES) em 1963. Delfim Netto, que era docente da FEA e membro da equipe de planejamento do governo paulista de Carlos Alberto de Carvalho Pinto em 1959,¹⁰ coordenou um plano de pesquisas econômicas em toda a região da bacia, destinado a fundamentar a elaboração do Programa de Industrialização Regional (PIR), plano unanimemente aprovado pelo conselho deliberativo da CIBPU e que redirecionou a equipe dos trabalhos da CIBPU e da Poli para a FEA. Após o golpe militar, Delfim Netto participou ativamente do governo federal paralelamente a sua atuação na FEA

10 A política regional do governo Carvalho Pinto se organizava em três eixos: a realização de infraestrutura em nível regional, o desenvolvimento humano por meio de educação, cultura, saúde, justiça e segurança social e o equilíbrio entre os desenvolvimentos agrícola e industrial, defendendo a necessidade de realização da reforma agrária. No entanto, essa concepção de desenvolvimento humano e integrado sob bases lebreonianas não repercutiu na atuação de Delfim Netto na CIBPU, como veremos.

como docente e pesquisador e como diretor na CIBPU, o que nos leva a compreendê-lo como conexão entre os interesses da região e os interesses de centralização da ditadura civil-militar.¹¹

Afinado com o avanço da teoria de crescimento e desenvolvimento polarizado (Perroux, 1955; Boudeville, 1957) e defensor de sua aplicação e difusão no Brasil, Delfim Netto levou para o interior da CIBPU essa concepção. Em 1966, promoveu o Curso de Planejamento Regional, por meio de um convênio entre a FEA, o Ministério do Planejamento e o Regional Science Research Institute da University of Pennsylvania, com o apoio da United States Agency for International Development (USAID) e o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir desse curso, Delfim Netto coordenou no DPES¹² a elaboração do estudo *Análise do Centro-Sul como região*, em colaboração com o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) – atual Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) –, o qual introduz nos trabalhos da CIBPU a ideia de rede de cidades e desenvolvimento polarizado. Além disso, conduziu uma série de trabalhos, feitos para cada um dos estados que compõem o PIR, cujos resultados foram divulgados no Primeiro Seminário Nacional sobre Polos de Desenvolvimento, no Recife.

A elaboração do PIR mobilizou a equipe do DPES para a realização de seminários internos, nos quais foram discutidos textos de F. Perroux e tinham como objetivo, segundo Delfim Netto, unificar a forma de abordagem dos problemas econômicos por parte de todos os integrantes do DPES. Com a aplicação da ideia de polos de desenvolvimento, o PIR identificou, para cada estado, cidades que poderiam constituir-se em polos em função da existência de infraestrutura, do mercado consumidor, da disponibilidade de matéria-prima, do grau de amadurecimento industrial e da apresentação de taxas mais elevadas de crescimento, que, com incentivos, acelerariam mais rapidamente seu crescimento econômico e facilitariam o desenvolvimento industrial. Com base nesses critérios, o PIR

11 No período dos anos 1950 aos anos 1970, Delfim Netto foi membro do Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), órgão de assessoria à política econômica do governo Castelo Branco e do Conselho Nacional de Economia, ministro da Fazenda de 1967 a 1974, embaixador do Brasil na França entre 1974 e 1978, ministro da Agricultura em 1979 e do Planejamento de 1979 a 1985. Sobre esse tema, ver entrevista concedida por Delfim Netto a Mário Henrique Simonsen em Alberti, Sarmento e Rocha, 2002.

12 A equipe de economistas do DPES era constituída por ex-alunos da FEA-USP que estavam iniciando suas carreiras, a saber: Akihiro Ikeda, responsável pela análise populacional; Carlos Viacava, pela agricultura; Hilton Liviero Pezzoni, pelo setor da pecuária de corte; Paulo Yokota, pela análise do setor industrial; Raul Czarny e José Roberto Mendonça de Barros, pela análise do saneamento urbano; Nelson Mortada, pelo setor de energia elétrica; e Abdalla Added, pelo transporte ferroviário.

selecionou doze municípios que configurariam os polos de desenvolvimento da região – Caxias do Sul, Santo Ângelo ou Santa Rosa (RS), Blumenau (SC), Ponta Grossa e Londrina (PR), Campo Grande (MT), Goiânia e Anápolis (GO), Uberlândia e Varginha (MG) e Presidente Prudente (SP) – e como incentivo propunha a criação de distritos industriais nesses municípios, compreendendo o desenvolvimento como um produto da industrialização. Destes, a CIBPU desenvolveu dois projetos de distritos industriais, um para Varginha (MG) e outro para Presidente Prudente (SP), em convênio com o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Universidade de São Paulo (CPEU-USP), sob a coordenação do professor Brenno Ciryno Nogueira.

Apesar das transformações da estrutura administrativa da CIBPU no perfil técnico e nas concepções de planejamento e desenvolvimento ao longo da trajetória de 20 anos da comissão, o estado de São Paulo permanece ocupando papel de destaque na liderança do órgão,¹³ na composição dos recursos financeiros,¹⁴ na centralização das decisões e na condução dos trabalhos pelo escritório central, localizado na cidade de São Paulo, e na composição de sua equipe executiva. Essa permanência permitiu a extensão econômica do território estadual, lançando seus tentáculos para além do limite político-administrativo como forma de não limitar o crescimento paulista, mas colocando em xeque o fato de se constituir em um órgão efetivamente regional.¹⁵

A FORMULAÇÃO DE UMA TEORIA DE DESENVOLVIMENTO: LUCAS GARCEZ, LOUIS-JOSEPH LEBRET, A CIBPU E A ONU

Além da ideia de instituições regionais voltadas ao uso múltiplo de bacias hidrográficas, a criação da CIBPU, em 1951, também foi fortemente ancorada nas ideias do movimento Economia e Humanismo (EH), difundidas pela presença

13 Todos os presidentes da CIBPU foram governadores paulistas; a saber, em ordem cronológica: Lucas Garcez (1951-1955), Jânio Quadros (1955-1959), Carvalho Pinto (1959-1963), Adhemar de Barros (1963-1966), Laudo Natel (1966- 1967) e Abreu Sodré (1967-1971).

14 As contribuições dos estados-membros no período de 1953 a 1966 foram: Goiás, 0,47%; Mato Grosso, 1,97%; Minas Gerais, 2,91%; Paraná, 3,05%; Santa Catarina, 0,01%; Rio Grande do Sul, 0,02%; e São Paulo, 91,57% (CIBPU, 1968, p. 35).

15 Na mensagem de encaminhamento do plano de governo à Assembleia Legislativa em 1951, Garcez explicita que as intenções do governo “extrapolavam o território do estado” e lamenta que “em virtude das limitações constitucionais, não pode, obviamente, o referido plano abranger senão atividades compreendidas no âmbito da competência do poder estadual” (Governo do Estado de São Paulo, 1951). Em 1952, a CIBPU foi oficialmente instituída, com a nítida intenção de ampliar o território paulista, fazendo-o ultrapassar os limites administrativos.

de Louis-Joseph Lebre¹⁶ no Brasil, o qual construiu forte relação com Lucas Garcez desde o curso Introdução Geral à Economia Humana, ministrado por ele na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo (ELSP) em 1947 e que se desdobrou na fundação da Sagsmacs em São Paulo, da qual Garcez foi membro fundador (Leme; Lamparelli, 2001). Garcez, de família católica e grande difusor das ideias de Lebre no meio católico e acadêmico, ao assumir o governo do estado de São Paulo, em 1951, abriu as portas para a atuação de membros da Sagsmacs em seu governo, como o frei Benevenuto de Santa Cruz, e viabilizou recursos para a vinda de Lebre ao Brasil para a formação de equipes de planejamento e para a coordenação de estudos sobre desenvolvimento dos estados-membros da CIBPU, construindo assim a uma via de atuação no Brasil para Lebre que dura quase uma década.

Os primeiros traços da CIBPU como instituição regional já estavam presentes desde o plano de governo de Garcez, que, elaborado sob a consultoria de Lebre, propunha que as ações deveriam extrapolar as fronteiras estaduais, tornando-se regionais (Chiquito, 2016a). Para que isso fosse possível, Garcez tomou a frente para articular negociações entre estados e governo federal para a criação do órgão de desenvolvimento regional. As intenções do governo de “extrapolar o território do estado” são explicitadas na mensagem do governador para o encaminhamento do Plano Quadrienal de Governo à Assembleia Legislativa em 9 de julho de 1951, no qual Garcez declarou que, em virtude das limitações constitucionais, o plano não poderia abranger senão atividades compreendidas no âmbito da competência do poder estadual (Governo do Estado de São Paulo, 1951).

A atuação de Lebre no governo de São Paulo e na CIBPU se configurou como a porta de entrada aos estudos regionais no âmbito latino-americano e teve diversos desdobramentos, como o *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, de 1958. Além disso, esse foi um momento em que

16 A trajetória de Louis-Joseph Lebre e a atuação da Sagsmacs no Brasil e na América Latina têm sido foco de uma ampla gama de pesquisas no âmbito da historiografia do urbanismo no Brasil, sobretudo nos últimos dez anos. Após os artigos de Lamparelli (1998), que trazia o pioneirismo de Lebre para a construção da pesquisa e do planejamento urbano e regional do Brasil, e de Leme e Lamparelli (2001), que abordava o papel de Lebre na formação de uma nova vertente do urbanismo no país, abrindo novas perspectivas de inserção profissional do urbanista na prática do planejamento e da política urbana, na última década houve um grande interesse por Lebre e pela Sagsmacs em estudos que têm focado a formação de planejadores e as origens da pesquisa-ação no Brasil (Angelo, 2012), a trajetória de Lebre na América Latina (Pontual, 2016), as concepções e os estudos elaborados pela Sagsmacs para o Brasil como o de Godoy (2016) para o Nordeste, entre outros.

Lebret buscou consolidar o movimento EH e ampliá-lo em escala mundial, sobretudo nos países subdesenvolvidos, seja através de consultorias a governos, órgão públicos, seja pela criação de novos núcleos do movimento, que foi implantado no Brasil e em outros países da América Latina (Pontual, 2016), como por meio de cursos de formação em planejamento do desenvolvimento no Institut de Recherche et de Formation en Vue du Développement Harmonisé (IRFED) oferecidos a intelectuais, técnicos de Estado e lideranças políticas da América Latina, da África, do Oriente Médio e da Ásia (Godoy, 2016; Angelo 2012).

Assim, impulsionado por todo o aparato de cooperação e assistência técnica internacional criado no segundo pós-guerra, Lebret assumiu o papel de *expert* internacional, o que possibilitou sua participação direta na ONU, em comissões de especialistas voltadas para a realização de estudos e a formulação de métodos e instrumentos para avaliar a situação social do mundo.¹⁷ A sincronicidade dessas atuações, sobretudo na ONU e na CIBPU, foi fundamental para que Lebret pudesse desenvolver suas primeiras análises e propostas de métodos e teorias sobre o desenvolvimento mundial, sendo a CIBPU lugar privilegiado para a formulação de sua própria teoria do desenvolvimento, que seria levada ao debate da ONU.

Para a realização dos estudos para a CIBPU, foi estruturada de uma equipe de pesquisa na Sagsmacs, inovadora tanto pela composição como pela abordagem marcada pela forte perspectiva social.

Em relação à composição da equipe, diferentemente dos estudos feitos até o momento pelas instituições regionais, como a CVSE, elaborados por economistas e engenheiros, formava-se uma equipe interdisciplinar que incorporava, além dos profissionais já citados, arquitetos, urbanistas e sociólogos. Essa mudança na equipe se reflete na incorporação pioneira de questões sociais e de suas metodologias de análise nos estudos regionais. Ao todo, a equipe para o estudo *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do estado de São Paulo*, de 1954, era composta de 25 pessoas e a de *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná*, de 1958, era formada por 44 membros. No estudo para o estado de São Paulo assinam como autores Antônio Bezerra Baltar, o frei Benvenuto de Santa Cruz, Darcy Passos, Eduardo Bastos, Raymond Delprat

17 A esse respeito ver: Bonnecase, 2008.

e Louis Joseph Lebreton. Para o estudo para os estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, contratado em 1955, Darcy Passos e Antônio Baltar deixam a equipe de autores e entram Luiz Carlos M. Goelzer e Alain Birou. Segundo Goelzer,¹⁸ entre os critérios de Lebreton para a escolha dos participantes estavam o engajamento com as lutas sociais, a abertura e a vontade de aprender e se tornar um “multiplicador”, ou seja, evidenciavam o trabalho da CIBPU como lugar de formação de planejadores ou de *développeurs* brasileiros sob a abordagem e os métodos da economia e do humanismo.¹⁹

Goelzer, que participou da seleção da equipe de Lebreton para os trabalhos da CIBPU, revela que a equipe formada “era um grupo de ponta, uma liderança e tinha uma demanda muito grande [de interessados] [...] era surpreendente neste aspecto” e ainda que a grande maioria dos contratados era de “universitários ou recém-formados que queriam ter uma experiência com nosso grupo, principalmente o pessoal da arquitetura e urbanismo, da engenharia, todo mundo com nível superior ou concluindo o curso”. Essa formação continuaria por meio do IRFED, instituição criada por Lebreton na França que, segundo Angelo (2012), recebia muitos latino-americanos em busca de uma formação baseada em ideias do movimento EH, destacando que o *développeur* não dissociava conhecimento técnico e engajamento político.

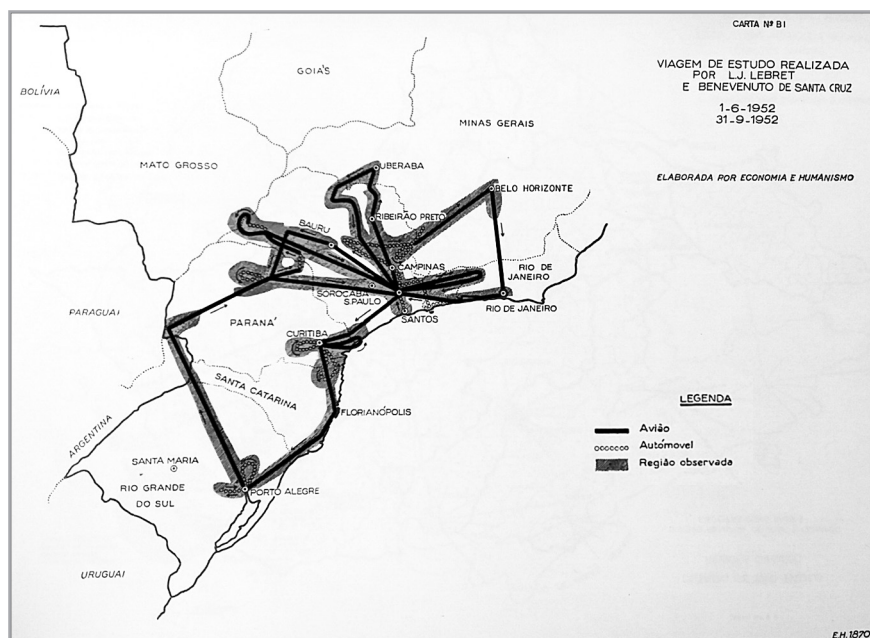
O estudo de 1954 sobre o estado de São Paulo constituiu o primeiro esforço abrangente de interpretação da realidade brasileira, ainda praticamente desconhecida pelo Estado, na perspectiva de comparação dessa com a de outras regiões do mundo e pode ser considerado um marco. Esse estudo, que reúne um volumoso conjunto de informações sobre as condições econômicas e sociais do estado de São Paulo no contexto da Bacia Paraná-Uruguai, orientou as políticas públicas do governo do estado até os anos 1960 com base em preceitos e métodos do movimento EH, destacando a perspectiva regional do planejamento e do desenvolvimento, sua inserção no campo do subdesenvolvimento mundial, a multiescalaridade e a interdisciplinaridade na compreensão dos problemas e na formulação de possibilidades de ação e o método de análise regional que possibilitava a comparação com outras regiões do mundo.

18 Entrevista concedida à autora em 27 de setembro de 2011.

19 A formação de planejadores por Lebreton é tratada com profundidade no trabalho de Angelo, 2012.

A perspectiva multiescalar à qual nos referimos diz respeito à associação da compreensão da dinâmica social e da vida cotidiana de seus moradores aos processos territoriais mais amplos de urbanização e de espacialização do desenvolvimento. Essa perspectiva fica evidente na primeira viagem de estudos de Lebet pela região, na qual utilizou o método da observação direta em duas escalas distintas (FIGURA 03). A primeira se refere à uma viagem de avião sobre a bacia para se ter uma “primeira intuição sintética do conjunto a ser analisado” a uma distância que permitia observá-lo como um todo único e ter “em um simples olhar a estrutura essencial da agricultura e da indústria, da cidade e do campo e a sua interpenetração” (Sagmacs, 1954, p. 105). A segunda se dá por meio de visita *in loco* em pontos principais de interesse para que se possa, na escala do pedestre, “percorrer os bairros mais ricos e os mais pobres, visitar fábricas, fazendas e sítios e tomar algumas refeições nos diversos meios”, integrando-se ao lugar e percebendo sua dinâmica cotidiana.

Figura 3 – Itinerário da viagem de estudos de Lebet na Bacia Paraná-Urugui



Fonte: CIBPU, 1954.

Para Lebret, a paisagem humana se revela

“[...] quando se observam os lavradores nos campos, com seu sistema de trabalho, seu vestuário, suas casas, ou quando se presta atenção às pessoas que passam na rua, ou quando se contemplam as saídas das fábricas ou das lojas, quando a gente se mistura ao povo nos ofícios religiosos, nas manifestações populares, nas feiras, nos mercados, e nos espetáculos populares” (Sagmacs, 1954, p. 105).

As viagens de estudo, para Lebret, tinham como finalidade última “descobrir as exigências do Bem Comum”, que compreendia tanto “fatores materiais” quanto “fatores imateriais”. Os fatores materiais eram representados por equipamento material: estradas, portos, redes de comunicação, edifícios públicos, equipamento para a vida social. Os fatores imateriais correspondiam aos elementos intelectuais: nível de cultura, grau geral de competência dos responsáveis, elementos morais, como honestidade, lealdade, confiança etc., elementos espirituais de cultura artística, fé religiosa etc. Assim, Lebret incorporava nos fatores “imateriais” os “elementos morais”, difíceis de serem medidos por indicadores, mas possíveis de serem compreendidos por meio do contato com as instituições religiosas e as entidades comunitárias. Para Lebret, a análise regional deveria se basear nas diferenças entre as regiões do ponto de vista histórico e geográfico, natural e cultural por meio de um intenso levantamento.

Sob os preceitos do desenvolvimentismo católico e os métodos da economia humana, a teoria (ou utopia) do desenvolvimento de Lebret, originada da experiência empírica obtida pelos estudos para a Bacia Paraná-Uruguaí, diz respeito fundamentalmente à necessidade de conhecer profundamente cada realidade, em suas múltiplas escalas e dimensões, materiais e imateriais, como condição efetiva para a passagem de uma fase de menor desenvolvimento técnico e humano, considerado “inferior”, a uma fase superior, mais avançada, tendo como objetivo essencial a “ascensão humana, no ritmo mais rápido possível” (Sagmacs, 1954).

A multiescalaridade na análise de condições de vida e a inclusão dos fatores “imateriais” que Lebret e a equipe da Sagmacs desenvolveram no estudo da CIBPU, assim como a compreensão do desenvolvimento como um processo, e não como uma categoria estática, foram levadas à ONU por Lebret na perspectiva de contribuir para a redefinição dos indicadores mundiais de desenvolvimento. Simultaneamente, Lebret aplicou nos estudos produzidos para a CIBPU os métodos que estavam sendo formulados por ele no âmbito do movimento EH e da ONU e, pela via oposta, os resultados do “estudo de um caso concreto”

permitiram sua contribuição para o aprimoramento dos métodos da ONU na criação dos primeiros indicadores de desenvolvimento mundial e para a formulação de sua “Contribuição à teoria do desenvolvimento”, apresentada no Primeiro Congresso Internacional de Economia Humana, realizado em 1954, durante o quarto centenário da Cidade de São Paulo, e publicada pela equipe da Sagsmacs como parte do estudo *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do estado de São Paulo*. Em “Contribuição à teoria do desenvolvimento”, Lebrete explicitou sua crítica aos modelos macroeconômicos abstratos formulados pelos países avançados, os quais considerava insuficientes, pois só seria possível formular a questão do desenvolvimento com base em um estudo do caso concreto, analisado em profundidade. De acordo com Lebrete (Sagsmacs, 1954, p. 533), o desenvolvimento é um “problema de civilização”; por isso, não pode se referir apenas à “utilização ótima dos recursos naturais”, mas deve levar em conta também as “máximas possibilidades de bem-estar biológico e progresso cultural e moral”, considerando a “melhoria de vida das populações sob todos os seus aspectos” e que não é possível aplicar as teorias formuladas pelos economistas de países avançados em contextos distintos. Para Lebrete (Sagsmacs, 1954, p. 533):

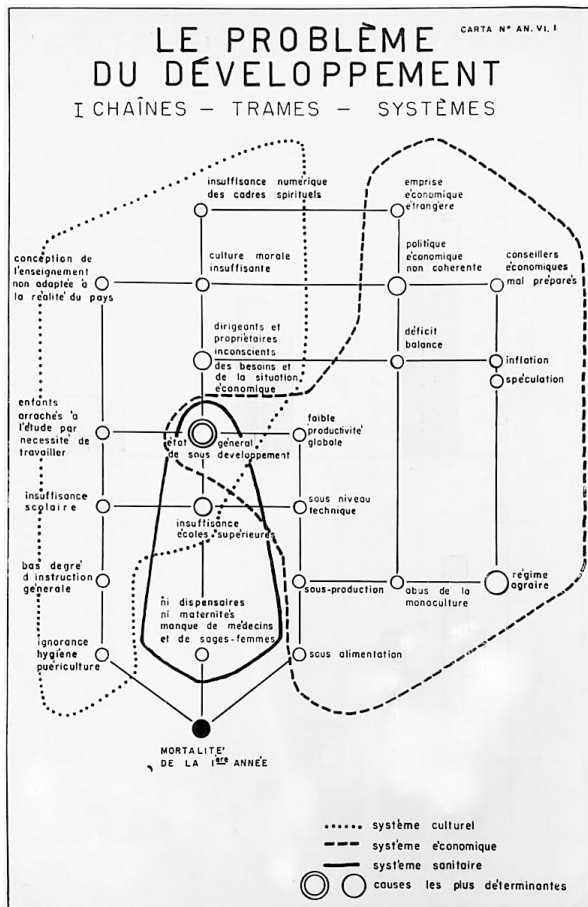
“O desenvolvimento é, sem dúvida, uma noção complexa. Parece-nos um erro pretender caracterizá-lo apenas pelos aspectos econômicos e técnicos, esquecendo os aspectos biológico, cultural, ético, social e político da população, como também a evolução residencial e urbanística. Todos esses desenvolvimentos condicionam-se mutuamente, segundo uma determinada hierarquia. O esquecimento de um só desses aspectos pode ser a origem das catástrofes sociais tais como a degenerescência, a revolta ou a guerra”.

Lebrete desenvolveu então a ideia de desenvolvimento como um processo, o qual passa por diferentes fases, desde uma fase menos humana, que corresponderia aos países “menos desenvolvidos”, a uma fase mais humana, contrapondo a ideia do desenvolvimento como categoria – desenvolvidos e subdesenvolvidos. Essa passagem, para Lebrete, deveria se dar “segundo o ritmo mais rápido possível” com o custo financeiro e humano o menos elevado possível (Sagsmacs, 1954, p. 533).

A ideia de multiescalaridade está presente em sua teoria tanto do ponto de vista da compreensão dos problemas como no das propostas de intervenção. Para a compreensão da questão do desenvolvimento, Lebrete defendia a utilização de múltiplas escalas envolvidas, desde as unidades territoriais elementares até o conjunto mundial e as conexões entre os níveis ou fatores de desenvolvimento.

Para isso, apresentou um método de diagramas que abrangia a identificação dos problemas, a determinação dos objetivos e a análise do sistema de causas desses problemas. Sobre esse aspecto, ressaltou que cada unidade (município, região etc.) deveria aprender a reconhecer as “causas profundas e gerais” que impedem ou retardam o próprio desenvolvimento. Em um terceiro momento, deveria ser feita a arbitragem dos fatores a modificar considerando a progressividade, a coerência e o mínimo custo. A figura 4 sintetiza o método e traça um esquema da trama de fatores e as conexões que constituem suas causas e que devem ser combatidas para a resolução do problema colocado.

Figura 4 – O problema do desenvolvimento: correntes, quadros e sistemas



Fonte: Sagmacs, 1954.

Essas ideias estão presentes no relatório da comissão de *experts* da ONU,²⁰ da qual Lebret era membro; nele se defendia a necessidade de considerar as particularidades, os valores e a cultura de cada região por meio da inclusão da análise dos fatores imateriais e que o rendimento nacional *per capita* sem a avaliação dos outros níveis de vida não poderia ser considerado um “resumo” do desenvolvimento de um país, na medida em que ele poderia “às vezes andar de mãos dadas com a deterioração da qualidade de vida”. O relatório afirmava que não havia um único índice de padrão de vida global que pudesse ser aplicado em nível internacional, como estava sendo pretendido pelos relatórios econômicos com a renda *per capita*.

Para Lebret (1958, p. 8), sua participação na ONU na qualidade de especialista foi uma oportunidade para que pudesse levar sua experiência na América Latina, construída especialmente com base nos trabalhos para a CIBPU, ao debate mundial e colocasse em teste seus métodos de análise e suas concepções como instrumentos capazes de revelar as situações e necessidades de populações em diferentes “fases do desenvolvimento”.

SINGULARIDADES DA CIBPU COMO INSTITUIÇÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Criada em um período em que as políticas regionais ganhavam relevância no mundo, por meio do aparato institucional de financiamento internacional do segundo pós-guerra, e no Brasil pós-Constituição de 1946, com a disputa inter-regional por investimentos no âmbito dos “desequilíbrios regionais” e do subdesenvolvimento latino-americano, a CIBPU é parte do emaranhado de instituições regionais fundadas nesse período em que as instituições públicas eram consideradas espaços para a reflexão e a proposição de ações voltadas ao desenvolvimento regional.

Considerando que, de forma geral, as instituições regionais criadas nesse período se caracterizam pela elaboração de estudos, planos e projetos de desenvolvimento regional, pela formação de quadros técnicos por meio da prática profissional e de cursos de formação, pela atuação ampliada e fortalecida pelos convênios de cooperação com instituições estrangeiras e pelas novas estruturas administrativas criadas em âmbito regional, podemos destacar algumas singularidades em relação à CIBPU. A primeira delas se

20 Além de Lebret, compunham a comissão de *experts* para a análise do desenvolvimento Raymond Firth, Erland Hofsten, Otávio Alexander de Moraes, V. Rao e Philip Hauser, tendo entre os consultores Josué de Castro.

refere a seu papel no projeto de integração latino-americana, como parte da interligação das bacias hidrográficas Orinoco-Amazônia-Prata e da criação de uma “grande via interior” navegável que daria autonomia ao mercado interno latino-americano, aspecto que foi sucumbido durante a ditadura militar, quando o governo se voltou apenas para a geração de energia, e não investiu em vias navegáveis.

A segunda singularidade se refere à sua inserção nas disputas regionais, sobretudo no que se refere ao jogo de forças entre o governo federal, que focava investimentos nas regiões Norte e Nordeste, e os governos do Sul e do Sudeste, que procuravam alavancar os investimentos na região, o que resultou na formalização da instituição por meio de um consórcio interestadual nunca aprovado em nível federal. Apesar de se manter na irregularidade, pois a Constituição estabelecia que órgãos regionais deveriam ser criados pela União, a atuação consorciada manteve a autonomia da CIBPU em relação à centralização das decisões em nível federal e não impediu que fossem feitos investimentos pelos próprios estados na região, sobretudo por parte de São Paulo, que liderava a composição da economia nacional e que mantém atualmente essa liderança também em razão de tais investimentos.

Na tentativa de reequilibrar a balança dos investimentos, podemos destacar o Consórcio Nordeste – formado em 2019 por nove estados nordestinos para atrair investimentos e alavancar projetos de desenvolvimento de maneira integrada na região –, que mereceria um estudo aprofundado em perspectiva histórica. A forma consorciada, atualmente prevista na Constituição de 1988 e regulamentada em 2007, por um lado garantiu a atuação por 20 anos da CIBPU no desenvolvimento regional, mas por outro gerou disparidade entre os estados em relação aos investimentos e ao poder decisório, que ficavam concentrados no estado de São Paulo, o maior contribuinte na composição dos recursos.

Desafiando, entrelaçando e tensionando os fios entre agentes, ideias, práticas e suas institucionalidades que se imbricam na CIBPU, um terceiro aspecto que merece ser destacado se refere às dimensões metodológica, teórica e conceitual. A CIBPU entrelaça agentes, universidades, empresas, organismos e movimentos internacionais, colocando-se, como desenvolvido ao longo do texto, como lugar privilegiado para a formulação das principais teorias e métodos relacionados à questão do desenvolvimento latino-americano em perspectiva mundial. Os vínculos pessoais, religiosos e institucionais construídos entre Garcez e Lebrete e a atuação imbricada deste

último na CIBPU e na comissão de *experts* da ONU que formula, circula e redefine os conceitos mais inovadores da época sobre o conceito de desenvolvimento regional, trazem à luz a complexidade da construção e da trajetória das ideias e reforçam o estudo das instituições para o desvendamento do “novelo das relações entretecidas” por eles em suas múltiplas dimensões.

A contribuição da CIBPU para a formação do planejamento regional do Brasil é inegável na medida em que mobilizou conceitos e métodos de planejamento regional que estavam simultaneamente sendo discutidos e formulados em nível internacional; pela formação prática de profissionais por meio da participação de estagiários acadêmicos e recém-formados no corpo técnico de seus departamentos e como consultores, possibilitando a estes a oportunidade de obter as primeiras experiências profissionais ao participar dos estudos, planos e projetos desenvolvidos, e pela inovadora articulação entre órgãos de diferentes escalas, instâncias e setores de atuação. Assim, o papel da CIBPU não pode ser entendido de maneira isolada, mas como parte de uma trama articulada de organismos estaduais, regionais e federais que formava o aparato institucional para o planejamento e o desenvolvimento do Brasil no contexto do subdesenvolvimento mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Verena; SARMENTO, Carlos Eduardo; ROCHA, Dora (org.). *Mário Henrique Simonsen: um homem e seu tempo*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ANGELO, Michelly Ramos de. Louis-Joseph Lebreton e a Sagemat. A formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil. São Paulo: Alameda: Fapesp, 2012.

BONNECASE, Vincent. *La construction des savoirs sur les niveaux de vie au Burkina Faso, au Mali et au Niger (1945-1974)*. Tese (Doutorado) – Université de Paris 1, Paris, 2008.

BOUDEVILLE, Jacques Raoul. Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens: une industrie motrice, la sidérurgie du Minas Gerais. *Cahiers de l'Institut de science économique appliquée*. Paris, n. 10, ISEA, 1957.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

CHQUITO, Elisângela de A. Multiple-purpose River Valley development: a repercussão do ideário e das experiências de planejamento regional norte-americanos no Brasil. In: BROSE, Markus E. (org.). *TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 40-53.

_____. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda: Fapesp, 2016a.

_____. John Friedmann: um “expert” em planejamento regional na América Latina. In: SEMINÁRIO DA HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 14., 2016, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos, 2016b. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/07.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. A trama multinescalar e intertemporal na construção do planejamento metropolitano em Minas Gerais. In: JAQUES, Paola B.; PEREIRA, Margareth da S.; CERASOLI, Josianne F. *Nebulosas do pensamento urbanístico: modos de narrar*. Salvador: Edufba, 2020. t. 3.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da Sudene*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CONFERÊNCIA DOS GOVERNADORES, 1., 6-8 set. 1951, São Paulo. *Ata [...]*. São Paulo, 1951.

DINIZ, Clélio Campolina. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.

_____. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Revista Nova Economia*, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio-ago. 2009.

FELDMAN, Sarah. Instituições de urbanismo no Brasil: espaços de intermediação entre pensamento e prática. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 7., 2002, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: PPGAU-UFBA, 2002.

_____. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., Florianópolis, 2009. *Anais [...]*. Florianópolis: Anpur, 2009.

FRIEDMANN, John. *Introdução ao planejamento regional com referência especial à Região Amazônica*. Tradução de Maria Faustino. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

FRIEDMANN, John. The concept of a planning region: the evolution of an idea in the United States. United Nations Social and Economic Council, Working Paper n. 12, E/CN. 11/RP/L. 14, June 1958.

_____. *Retracking America: a theory of transactive planning*. New York: Anchor Press, 1973.

GARCEZ, Lucas Nogueira. Discurso do governador de São Paulo Lucas Nogueira Garcez. *Primeira Conferência dos Governadores*, 6-8 set. 1951. Sem paginação.

GODOY, José Henrique A. de. A práxis de Lebre: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. *Religião e Sociedade*, v. 36, n. 2, p. 188-219, 2016.

GORELICK, Adrián. A produção da “cidade latino-americana”. *Tempo Social*, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005.

GRAY, Aelred J.; JONHSON, David A. *The TVA regional planning and development program: the transformation of an institution and its mission*. Gateshead: Athenaeum Press, 2005.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. (Retratos do Brasil, v. 83).

LAMPARELLI, Celso M. Louis-Joseph Lebre e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou histórias prematuras. In: PADILHA, Nuno (org.). *Cidade e urbanismo: história, teorias e práticas*. Salvador: FAU-UFBA, 1998. p. 281-298.

LEBRET, Louis-Joseph. *Suicídio ou sobrevivência do ocidente?* São Paulo: Duas Cidades, 1958.

LEME, Maria Cristina da S.; LAMPARELLI, Celso M. A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9., Rio de Janeiro, 2001. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2001. p. 675-687.

LEPETIT, B.. *Por uma nova história urbana*. (seleção de textos, revisão e introdução de Heliana Angotti-Salgueiro). São Paulo: Edusp, 2001.

NOGUEIRA, Brenno Cyrino. *Planejamento de bacias hidrográficas: algumas informações sobre as experiências do TVA (Tennessee Valley Authority)*. São Paulo: FAU-USP, 1979.

PASTOR, José Manuel F. *Curso básico de planeamiento urbano y Rural*. La Plata: MOP, 1950.

PELLETIER, Denis. *Économie et humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour le Tiers Monde (1941-1966)*. Paris: Éditions du Cerf, 1996.

PERROUX, F. Nota sobre el concepto de “pólo de crecimiento”. In: PERROUX, F; FRIEDMAN, J.; TINBERGEN, J. *Los pólos de desarrollo y la planificación nacional, urbana e regional*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1955.

PONTUAL, Virgínia. *Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Recife: Editora UFPE, 2016.

REVEL, Jacques. A instituição e o social. In: REVEL, Jacques (org.). *História e historiografia: exercícios críticos*. Curitiba: Editora UFPR, 2010. p. 117-140.

SEREBRENICK, Salomão. Planejamento regional. *Revista Brasileira de Geografia*, jan./mar. 1963.

STHÖR, Walter. *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*. Buenos Aires: SIAP, 1972.

FONTES DOCUMENTAIS

ALMEIDA, Carlos Eduardo de. *Considerações sobre a ligação fluvial das Bacias dos Rios Paraguai e Amazonas*. São Paulo: CIBPU, 1965.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fundo BR SPAPESP CIPBU – Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai. Disponível em: <http://icaatom.arquivoestado.sp.gov.br/ica-atom/index.php/comissao-interestadual-da-bacia-parana-uruguai-2;isad>. Acesso em: 1º abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

CIBPU. CONFERÊNCIA DE GOVERNADORES, 10., 10-18-20 fev. 1968, Urubupungá. Anais [...], 1968.

DEP (CIBPU). Interligação das Bacias Prata-Amazonas-Madeira-Guaporé-Alegre-Aguapeí-Paraguai: estudos preliminares. São Paulo: CIBPU, 1966.

_____. *Aproveitamento integral do Médio e Alto Paraná: Usina Hidrelétrica Umuarama Brasil-Paraguai*. São Paulo: CIBPU, 1967.

DPES (CIBPU). *Os polos de desenvolvimento industrial da CIBPU e o planejamento regional*. Trabalho apresentado ao Primeiro Seminário Nacional sobre Polos de Desenvolvimento. Recife: CIBPU, 1966a.

_____. *Análise do Centro-Sul como região*. São Paulo: CIBPU, 1966b.

LEBRET, Louis-Joseph. Phases e rythmes de civilisation: orientations et méthodes de solution. *Economie & Humanisme*, Paris, n. 74, jul.-ago. 1952.

NATIONS UNIES. Rapport sur la définition et l'évaluation des niveaux de vie du point de vue international. New York, 1954. (Documento E/CN.3/179 E/CN.5/299. Mars 1954.)

SAGMACS. *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do estado de São Paulo*. São Paulo: CIBPU, 1954.

_____. *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades dos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná*. São Paulo: CIBPU, 1958.

SÃO PAULO (estado). Lei no 2.018, de 23 de dezembro de 1952. Dá organização à “Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai”, aprova as suas deliberações e dá outras providências.

_____. Mensagem 203, de 9 de julho de 1951.

SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE POLOS DE DESENVOLVIMENTO, 1. Recife: CIBPU, 1966.

SERVIÇOS DE PLANEJAMENTO, ENGENHEIROS E ECONOMISTAS ASSOCIADOS (SPL). *Análise preliminar do desenvolvimento econômico da Bacia Paraná-Uruguai*. São Paulo: CIBPU, 1956.

SOCIETÁ EDISON. *Aproveitamento integral do Alto Paraná: Usina Hidrelétrica de São Simão*. Milão: Societá Edison, 1963.

UNITED NATIONS. *Measures for economic development of underdeveloped countries: report by a group of experts appointed by the secretary-general of the United Nations*. New York: United Nations, 1951.

UNITED NATIONS. Department of Social Affairs. *Rapport préliminaire sur la situation sociale dans le monde: et les niveaux de vie en particulier*. New York: United Nations, 1952.

CAPÍTULO 2

DIÁLOGOS ENTRE JOSÉ ARTHUR RIOS E LOUIS-JOSEPH LEBRET: A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO¹

MICHELLY RAMOS DE ANGELO

UMA VISÃO COMPARTILHADA DE FORMAÇÃO DE QUADROS PARA O DESENVOLVIMENTO

“Mon Père [como afetuosamente José Arthur Rios iniciava as cartas a Louis-Joseph Lebre], no Rio acaba de ser fundado, pela equipe EH, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Social e Econômico (Ined), que tem como objetivo principal ser o braço brasileiro do IRFED. [...] vislumbramos o Instituto como a culminação de nossos esforços e a implantação definitiva de EH no Brasil. Em breve lhe enviarei o programa dos cursos e o regimento do Ined para ter sobre esse assunto suas críticas e sugestões. Por enquanto, peço-lhe que aceite ser o Presidente Honorário. [...] Conto com você de qualquer maneira para um curso ou palestras em sua próxima estada no Brasil. [...] *Fidèlement*.”²

Essa carta, de 5 de fevereiro de 1963 (figura 1), foi trocada entre dois importantes profissionais da história do planejamento urbano no Brasil: o sociólogo carioca José Arthur Rios (1921-2017) e o dominicano francês Louis-Joseph Lebre (1897-1966). O assunto principal era a fundação, por Rios, na cidade do Rio de Janeiro, de um instituto para produzir pesquisas e formar pesquisadores em desenvolvimento humano, o Ined. O instituto seria o “IRFED brasileiro”,³ que conectaria o Brasil à França, articulando pesquisadores e profissionais brasileiros e franceses com base nas ideias do

1 Este capítulo é um dos resultados da bolsa Pós-doutorado Sênior CNPq (Processo 160046/2018-1)

2 Tradução nossa. As correspondências trocadas entre Rios e Lebre estão em francês. Todas as cartas mencionadas fazem parte do Fundo Lebre, na época da coleta (entre 2009 e 2013), localizado nos Archives Nationales, no Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau. Em 2013, esse acervo foi realocado para Pierrefitte-sur-Seine.

3 *IRFED brésilien*: termo utilizado por Rios em carta para Lebre, 28 out. 1959. Fundo Lebre, AN 45 AS.

movimento francês Economia e Humanismo (EH).⁴ Na visão de ambos, o Ined encurtaria as distâncias entre o Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED) e os profissionais desejosos de receber formação em desenvolvimento, que estavam na América Latina.

Figura 1 – Correspondência de Rios para Lebret, 5 fev. 1963

Copie de ma réponse
à votre lettre
du 22-02-63
Roselyne Lebret

SOCIEDADE DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO
R. México, 31 e 1701-tel. 22-7070 end. teleg. SPLAN Rio de Janeiro

5 Février 1963

Mon Père:

Il vient d'être fondé à Rio par l'équipe EH l'Institut d'Études pour le Développement Social et économique (INED) dont le but principal est d'être le pendant brésilien de l'IRFED.

Après des difficultés de tout ordre nous sommes arrivés à mettre sur pied ce projet très cher à nous, qui envisageons l'Institut comme l'aboutissement de nos efforts et l'implantation définitive de EH au Brésil.

Bientôt je vous ferai parvenir les programmes des cours et le règlement de l'INED, pour avoir à ce sujet vos critiques et suggestions. Pour l'instant je vous prie d'accepter d'être son Président d'Honneur. J'aimerais bien vous avoir dans la solennité d'inauguration des cours, au mois d'avril, mais je crains que vous soyez très pris au Liban, comme d'ailleurs vous m'avez éclairci dans votre dernière lettre.

Je compte sur vous de toutes façons pour un cours ou des conférences dans votre prochain séjour au Brésil. Dans l'avenir j'espère pouvoir vous garder plus longtemps. Le moment au Brésil est favorable pour un bâtisseur de votre taille.

En attendant votre réponse je suis à vous

fidèlement
in th *Roselyne Rios*

P.S. Mon père est mort la semaine dernière. Il aurait 86 ans le mois prochain. En novembre dernier il a communiqué pour la première fois. Il a supporté avec patience et résignation ses souffrances. Priez pour lui.

Votre
in th

Fonte: Fundo Lebret, AN 45 AS.

4 Sobre o grupo EH, consultar: Pelletier, 1996; Garreau, 1997; Puel, 2004.

Anos antes, em 1959, Rios já expressara, em correspondências para Lebrete, o desejo de fundar um instituto no país, possibilitando o acesso de pesquisadores brasileiros à formação oferecida pelo IRFED. Para ele, a formação permitiria, além do engajamento em pesquisas que tinham como fim o desenvolvimento, a capacitação de profissionais para a execução de outros trabalhos coordenados pelo Ined. Em uma das cartas, Rios destacara a necessidade de encontrar técnicos capacitados para os trabalhos de desenvolvimento e de reforma agrária, considerando a necessidade de irradiação das ideias do grupo EH no Brasil.⁵

Esse desejo de Rios estava alinhado ao projeto ao qual Lebrete estava se dedicando quase integralmente naquele momento: a formação de profissionais por meio do IRFED. Fundado em março de 1958, esse instituto consistia no coroamento de anos de estudo e trabalho de Lebrete; marcava a concretização de sua ideia de formar um corpo técnico de acordo com a perspectiva da economia humana, em uma visão internacional.

Conforme já destacado em Angelo (2012), desde que Lebrete entrou em contato com o subdesenvolvimento, relatando seu choque ao chegar ao Brasil, em 1947,⁶ inquietou-se diante da necessidade de capacitação de profissionais para atuar em planos e projetos de desenvolvimento. Onze anos depois, após um percurso de pesquisas, trabalhos, cursos e reconhecimento profissional, Lebrete teve a possibilidade de experimentar seus métodos, articular uma rede de EH em diversos países, e consolidar sua teoria e seu método.

É oportuno destacar o fato de que, embora tenha ficado chocado diante do contexto de subdesenvolvimento e paradoxo social do Brasil,⁷ Lebrete já havia lidado, na Bretanha, com a situação socioeconômica crítica de pesca-

5 Correspondência de Rios para Lebrete, 28 out. 1959. Fundo Lebrete, AN 45 AS.

6 Ao tratar dos problemas sociais e econômicos do Brasil, Lebrete faz menção ao paradoxo que lhe chamou atenção e lhe causou “choque”: a crescente riqueza de uma parte da população, em detrimento de outra miserável, e uma população “profundamente enraizada em um solo de instituições medievais ou coloniais”. Lebrete (1947) cita o esplendor natural do Rio de Janeiro, as casas miseráveis nos morros da cidade, os grandes proprietários de terra e os camponeses miseráveis, os opulentos industriais em São Paulo e os operários explorados, os homens de negócio e a subnutrição. Toda a riqueza de uma população alienada convivendo, na mesma cidade, com altos índices de mortalidade infantil, falta de proteção social, de cultura e de enquadramento comunitário.

7 “[...] a crescente riqueza de uma parte da população em detrimento de outra miserável” (Lebrete, 1947).

dores locais após a Primeira Guerra Mundial e atuado em pesquisas sobre o déficit de habitação no pós-guerra,⁸ na primeira metade do século XX.⁹

Lebret compartilhava a visão de que a ação social devia ser acompanhada da pesquisa, sobretudo a empírica,¹⁰ e vinculava o desenvolvimento econômico aos processos sociais, considerando o fator econômico e o fator humano intimamente relacionados. Em sua formação e atuação, associou a economia política com a doutrina social da Igreja Católica, procurando introduzir no quadro do catolicismo social a dimensão da economia e da pesquisa de campo¹¹ (Simões, 2008).

A atenção à formação profissional era central para Lebret, fez parte de seu projeto de desenvolvimento e avançou em variadas dimensões, como a técnica, a política, a militante e a espiritual, sendo privilegiados no IRFED os aspectos técnicos e políticos. Para Lebret, a formação de quadros profissionais possibilitaria o subsídio a ações governamentais em favor do desenvolvimento. O alvo principal para a formação eram os quadros latino-americanos, terreno bem conhecido por Lebret nos anos anteriores. Foi com o IRFED que Lebret levou o debate sobre a economia humana a um nível internacional.¹²

No Brasil, os profissionais que tiveram contato com essa formação – advinda da participação em pesquisas, da elaboração de planos de desenvolvimento ou de participação no instituto francês – intitularam-se “agentes do desenvolvimento”. Um agente do desenvolvimento era um

8 É interessante destacar o fato de que o déficit habitacional na Europa era atribuído à guerra, ao passo que no Brasil o problema estava relacionado, sobretudo, à necessidade de reforma agrária, tema trabalhado por Rios.

9 Sendo oficial da marinha durante a Primeira Guerra Mundial, Lebret deixou o serviço para entrar para a Ordem dos Dominicanos, interessando-se em particular pelos pescadores bretões fortemente afetados pela crise econômica, atuando por meio de pesquisa e ação social para mudar aquela realidade. Essa experiência concreta contribuiu para a construção de seu método de pesquisa e ação. A criação de um centro de Economia Humana foi decidida em 1938.

10 Sobre as matrizes sociológica e religiosa de Lebret, ver Valladares, 2005, e Angelo, 2012.

11 O primeiro núcleo de EH tinha origem no catolicismo social, abarcando várias especialidades e campos de atuação, como agricultura, economia, filosofia, jornalismo e pedagogia. Era espiritualizado, mas não confessional. A associação EH é definida como “Centro de Estudos dos Complexos Sociais” (Archives, 2007).

12 A experiência de Lebret no Brasil contribuiu para sua atuação em outros países latino-americanos e em outros continentes e para sua legitimação como pesquisador na França. Além disso, as experiências adquiridas em sua atuação no país e o contato e as trocas com profissionais brasileiros colaboraram no aprimoramento de seu conceito de desenvolvimento (Angelo, 2012).

“expert que poderia estabelecer um plano geral de desenvolvimento” e, atuando como professor, formar outros agentes. Na compreensão de alguns dos profissionais, essa nomenclatura revestiu-se de um sentido militante: não foi somente uma formação técnica que eles receberam durante o contato que tiveram com Lebre, por meio do desenvolvimento de trabalhos ou da participação em cursos, mas também uma formação engajada, evidente na leitura dos cursos proferidos, nos trabalhos e nos textos publicados por Lebre, e nas entrevistas realizadas com esses profissionais (Angelo, 2012).

Na década de 1960, com base nas experiências de Lebre e de sua equipe em trabalhos nos países da América Latina, da Ásia e da África, houve intensos debates a respeito da necessidade de formação de quadros técnicos nos países subdesenvolvidos. Os participantes dos debates eram os *experts* em desenvolvimento que haviam sido diretores de pesquisa em instituições estrangeiras, além de técnicos autóctones que participavam de grupos de assessoria técnica ou de quadros governamentais nos países de origem.¹³

Para Lebre, a falta de quadros especializados era um dos problemas-chave do desenvolvimento de países do Terceiro Mundo. De acordo com ele, tanto na elaboração de pesquisas em grupos de assistência técnica quanto em escalões de governo em esferas governamentais, havia a necessidade de formação, para que não houvesse um “estrangulamento pós-pesquisa” (Lebre, 1963). Isto é, quando o trabalho saísse do grupo de assistentes para o governo, deveria haver quadros qualificados para incorporá-lo em planos de desenvolvimento e executá-lo. Para Lebre, essa falta de capacitação era um dos principais obstáculos do desenvolvimento, pois impossibilitava a execução de uma pesquisa/plano/projeto.

O discurso da necessidade de formação de quadros técnicos estava alinhado ao pensamento, também no Brasil na década de 1960, de outras agências e profissionais. Wit-Olaf Prochnik, em seu texto “Formação de planejadores” (1965), declarou que o Brasil estava particularmente

13 Esses debates foram apresentados no n. 26 da revista *Développement et Civilisations*, do IRFED. Os textos apresentados nesse número são resultantes das experiências em países da África. Há o apontamento de que os técnicos africanos se comportavam como assistidos, isto é, não coparticipavam do processo de formulação de planos de desenvolvimento e, dessa forma, não recebiam a formação desejável, que advinha do processo de elaboração dos estudos.

atrasado na formação de planejadores e em contraste com outros países igualmente subdesenvolvidos da América Latina. Tal contraste, segundo ele, era paradoxal, pois havia no país um centro de treinamento de administradores de excelência, a Fundação Getúlio Vargas (FGV).¹⁴ Da mesma forma, Hélio Modesto e Diogo Lordello de Mello, no texto “Mentalidade de planejamento no Brasil” (1965), destacaram a necessidade de constituição de órgãos técnicos de planejamento nos diferentes níveis governamentais, sendo o ponto de partida para isso a formação de grupos de estudo sobre problemas específicos que interessassem ao planejamento governamental. De acordo com os autores, a organização desses grupos “iria revelar que, além das atribuições técnicas, teriam os mesmos o encargo de formação de uma mentalidade de planejamento para a realização dos estudos” (Modesto; Mello, 1965, p. 61).

Modesto e Mello (1965) reconheceram no Brasil, fora dos quadros burocráticos tradicionais, a existência de entidades voltadas para aspectos particulares de planejamento (órgãos universitários e instituições públicas e privadas de pesquisas econômicas, sociais e administrativas), mencionando o movimento EH.¹⁵ Por parte de Lebrete e, posteriormente, de Rios, existia um esforço de criar espaços para a formação de quadros profissionais que atuassem em favor do desenvolvimento e da resolução da questão urbana/rural do país. Nesse sentido, também apontavam a necessidade da formação de sociólogos, urbanistas, economistas e assistentes sociais capazes de prospectar a situação das favelas e contextos de informalidade.¹⁶

Na rede internacional formada por Lebrete, destacou-se a presença de brasileiros que tiveram importante atuação na área do planejamento urbano. Alguns deles passaram pelo IRFED como estudantes ou professores. Podemos citar profissionais como Chiara de Ambrosis, Luiz Carlos Costa, Mario Laranjeira, Maria Adélia de Souza, Margarida Luisa Ribeiro, Clementina de Ambrosis, Francisco Whitaker Ferreira, Antonio Bezerra

14 A FGV foi fundada em dezembro de 1944 com a função de preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada no país.

15 Além do EH, os autores mencionam o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas da Universidade de São Paulo (USP), a FGV, os cursos de urbanismo das Universidades do Brasil, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

16 Rios (2012) destaca o fato de que, na época do desenvolvimento do trabalho sobre a favela carioca, havia dificuldade de encontrar profissionais para a realização de pesquisa de campo, que era pouco praticada nas faculdades. Era na Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP), fundada por Donald Pierson, que se praticava a pesquisa de campo.

Baltar, Frei Benevenuto de Santa Cruz e José Arthur Rios.¹⁷ Os últimos cinco nomes (Clementina, Whitaker Ferreira, Baltar, Benevenuto e Rios) são citados, junto de nomes da equipe EH, na França, como os principais *experts*, consultores e assistentes da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs) que atuaram em estudos socioeconômicos e regionais efetuados sob a responsabilidade da equipe do IRFED¹⁸ (Angelo, 2012).

Desses profissionais, seria José Arthur Rios que faria o esforço para encampar a ideia de um instituto de formação no Brasil, vinculado a Lebrete e ao grupo EH, conforme veremos.

SOBRE O PRIMEIRO CONTATO DE RIOS COM LEBRET E A REPERCUSSÃO DAS OBRAS DE LEBRET NO BRASIL

Antes de localizar o encontro de José Arthur Rios com Louis-Joseph Lebrete e os diálogos e ações que empreenderam até chegar ao projeto de instituições de formação de profissionais no Brasil, é necessário apresentar a forte militância religiosa católica que concedeu a Lebrete a abertura necessária para sua ampla atuação no Brasil.

Muitos profissionais brasileiros tiveram o primeiro contato com as obras de Lebrete antes de conhecê-lo pessoalmente. De acordo com Nísia Trindade Lima e Marcos Chor Maio (2010), Rios esteve com Lebrete em 1950, quando este dirigia o Centro de Pesquisa Economia e Humanismo, naquele momento localizado em La Tourette, na França. Na ocasião, o pesquisador brasileiro acabara de participar do Primeiro Congresso Internacional de Sociologia, em Zurique. Em entrevista concedida a Lucas Ricardo Cestaro (2015),¹⁹ Rios declarou que passou uma semana em La Tourette, quando teve contato com os originais do *Manuel de L'Enquêteur* [Manual do

17 No período entre 1958 e 1969 passaram pelo IRFED 107 profissionais brasileiros, cerca de 40% do número de latino-americanos, num universo de aproximadamente 800 estudantes (Angelo, 2012).

18 Études sócio-économiques et regionales effectuées par ou sous la responsabilité d'équippers de l'I.R.F.E.D. Fundo Lebrete, pasta 116.

19 É importante mencionar o fato de que as entrevistas realizadas por pesquisadores com José Arthur Rios foram de extrema relevância para a condução da pesquisa e deste trabalho. Algumas delas, que abordam as variadas fases de trabalho de Rios, são transcrições literais. Para este trabalho utilizamos as entrevistas disponíveis em Cestaro, 2015; Freire e Oliveira, 2002; Lima e Maio, 2010.

pesquisador],²⁰ publicação que teve ampla difusão no Brasil. Em entrevista a Cestaro (2015, p. 335), Rios afirmou: “Durante o dia eu assistia palestras, conferências, e à noite eu lia os manuais”. Revelou, ainda, que o Manual tinha um enfoque prático para o levantamento de dados de uma pesquisa, e que “aquilo ficou na minha [sua] cabeça”. Além de Rios, muitos outros brasileiros, antes de trabalhar com Lebreton na Sagsmacs, tiveram contato com o *Manuel de L'Enquêteur*. Adicionalmente, o curso de formação oferecido pela equipe de Lebreton aos pesquisadores da Sagsmacs era baseado nesse manual.

Muitos jovens católicos latino-americanos foram vigorosamente alcançados pelas ideias de Lebreton relacionadas a um pensamento reformador e ao desenvolvimento de uma metodologia vinculada à ação. Depoimentos de participantes da Sagsmacs destacam essa influência no Brasil, que estava alinhada às aspirações de estudantes militantes da Ação Católica de promover, em seu meio, ações voltadas à transformação social.

Alfredo Bosi (2010) chama atenção para a concepção de economia humana difundida por Lebreton como uma teoria alternativa ao desenvolvimento com base no “catolicismo social”, localizando o dominicano no pensamento da contraideologia do desenvolvimento. O autor considera Lebreton o mais importante pensador do desenvolvimento, com capacidade de associar fontes díspares no intuito de “arrancar o Brasil do estado de subdesenvolvimento” (Bosi, 2010, p. 257). Nesse mesmo sentido, Rios (2012) destaca o fato de que Lebreton consorciava concepções até então dissociadas, guardando um traço revolucionário no ambiente conformista e clerical da época.²¹ Vale aqui uma menção ao termo “desenvolvimento humano”²² utilizado por Le-

20 O *Manuel de l'enquêteur*, escrito por Lebreton, faz parte de uma série de quatro guias práticos para a pesquisa social. Cada volume é dedicado a uma temática específica, sendo o primeiro deles, publicado em 1952, uma ferramenta dedicada ao pesquisador. O método científico apresentado é o mesmo ensinado em diversos cursos de Lebreton e nos trabalhos orientados por ele, sendo constituído de: observação, classificação das situações, constituição de grupos para pesquisa, ensaio de elaboração de leis gerais e determinação de erros aproximados, formando um conjunto de processos científicos a serem utilizados pelo pesquisador. O volume 1 do *Manual*, dedicado ao pesquisador, contém 125 páginas divididas em duas partes: *Théorie élémentaire de l'enquête* (dedicada à teoria da pesquisa) e *Pratique de l'enquête* (que apresenta um guia resumido para o pesquisador).

21 Lebreton apresentava uma terceira via de mudança e desenvolvimento, nem comunista, nem capitalista: a economia humana.

22 Embora alguns autores utilizem os termos “urbanismo humanista” e “planejamento humanista” para conceituar a atuação de Lebreton, estas não foram categorias utilizadas pelo dominicano.

bret, que propunha uma alternativa humanista e solidária para a solução dos problemas sociais.

Além dos guias práticos para a pesquisa, outras de suas obras tiveram ampla difusão, como *Guide du militant* (1946), *Princípios para a ação* (1945), *Suicídio ou sobrevivência no ocidente* (1958), *Manifesto para uma civilização solidária* (1962) e *O drama do século XX* (1962), que constituíam manuais ideológicos para aquela geração de pesquisadores. É importante considerar o fato de que essas obras foram publicadas num momento em que cresciam as tendências do pensamento econômico em favor do liberalismo e da transição do pós-guerra (Angelo, 2012).

É necessário frisar o fato de que os primeiros participantes da Sagsmacs eram ligados à Juventude Universitária Católica (JUC),²³ em um contexto em que a teologia francesa do pós-guerra representava o que havia de mais avançado na renovação do catolicismo. A recepção dos pensamentos de Lebrete pela juventude católica foi influenciada pelo momento político brasileiro, pela igreja, pela universidade e pelo movimento estudantil. De acordo com Luiz Alberto Gómes de Souza (1984),²⁴ a JUC foi formada no país quando havia um intenso debate em torno das possíveis orientações para o desenvolvimento. Além disso, naquele momento, a Igreja estava presente nas decisões políticas e tinha interesse em dialogar com setores da sociedade em favor de reformas sociais. A universidade brasileira também passava por um momento fervoroso de debates sobre os problemas do desenvolvimento, do nacionalismo, da cultura popular e das reformas. Nas universidades, era produzido e reproduzido um número crescente de publicações, e o movimento estudantil passava por um processo de politização crescente.

Para a JUC foram importantes também as experiências do padre belga Joseph Léon Cardjin. Ele influenciou essa geração com seu método “ver-julgar-agir”, que consistia no conhecimento da realidade, na avaliação do problema e na atuação para solucioná-lo. A prática política

23 Luiz Alberto Gómes de Souza (1984) destaca o fato de que a JUC era um movimento de universitários cristãos que fazia parte da Ação Católica Brasileira (ACB). Seu método era o da ação católica especializada, que se desenvolveu na França, na Bélgica e no Canadá por meio de algumas experiências do padre Joseph Léon Cardjin com a Juventude Operária Católica (JOC). O trabalho era centrado na “equipe de militantes” e organizado, em geral, pela faculdade.

24 A obra de Souza trata da história política na JUC desde 1950, com o início de suas atividades em nível nacional, até seu desaparecimento “dramático” em 1968.

orientada nesse método ganhou terreno na JUC na década de 1950. Nesse período, a JUC vivia a efervescência do pensamento de Jacques Maritain, Emmanuel Mounier e Lebret. Esses três autores estavam presentes no pensamento social católico nas décadas de 1950 e 1960, e reforçavam a ideia da necessidade do engajamento dos cristãos na realidade latino-americana. Propunham, também, métodos de ação e teorias de acordo com a perspectiva do evangelho e da doutrina social da Igreja Católica, objetivando reformas humanizadoras e a superação do capitalismo (Gavião, 2007).

Esse alinhamento de fatos permitiu a boa recepção de Lebret na JUC, correspondendo às expectativas políticas e sociais daqueles jovens. Houve, dessa forma, o envolvimento de muitos estudantes da JUC e da Ação Popular (AP) nos projetos realizados pela Sagma. Os estudantes eram convidados a participar das pesquisas, e, ao mesmo tempo, recebiam formação conforme a perspectiva do movimento EH.

Da parte de Lebret, podemos dizer que havia interesse na irradiação das ideias do movimento EH na (e pela) juventude católica. Essa perspectiva fica clara em uma correspondência trocada entre Lebret e o reverendo Lopes, em 28 de julho de 1954.²⁵ Na carta, Lebret afirmou estar refletindo sobre a influência que o movimento poderia ter no Brasil. Além disso, destacou o fato de não ser suficiente um escritório de EH somente em São Paulo ou em um círculo de intelectuais no Rio de Janeiro. Para ele, era necessário haver “centros de irradiação” espalhados ao longo do litoral brasileiro. Mencionou, ainda, a organização de diversos “centros de influência”.

Lebret ainda declarou que seria necessário utilizar meios, especialmente impressos (revistas, boletins etc.), para que ocorresse essa difusão: “As publicações francesas de EH podem ter uma grande aceitação. Mas é necessário saber, antes, que elas existem”, destacou.²⁶ Na correspondência, Lebret também escreveu sobre a influência em outros movimentos como possibilidades que estavam se abrindo na Ação Católica, particularmente na JUC, na Juventude Agrária Católica (JAC) e na Juventude Operária Católica (JOC): “Eu penso que uma influência de EH será muito bem recebida pela Ação Católica, nos meios independentes”, destacou. E acrescentou: “[...] eu sei que por todo lado

25 Fundo Lebret AN 45 AS.

26 Carta de Lebret ao reverendo Lopes, 28 jul. 1954. Fundo Lebret AN 45 AS.

há pequenos grupos, sobretudo jovens católicos, muito preocupados com os problemas sociais e econômicos e que sentem a necessidade de mudar as estruturas atuais”.

No início da década de 1950, quando ocorreu essa correspondência, a Sigmacs realizava importantes trabalhos no Brasil²⁷ e Lebreton expandia sua inserção na América Latina. Trabalhos de maior pujança estavam sendo finalizados e outros, como os contratados pela CIBPU,²⁸ estavam sendo iniciados. Foi também realizado o Congresso Internacional de Economia Humana em São Paulo (1954)²⁹, do qual participaram líderes latino-americanos. Lebreton vinha com mais frequência ao Brasil com permanências mais extensas.³⁰

Voltando à ligação de Rios com Lebreton, é importante destacar o fato de que não parece ter sido a via religiosa que os aproximou. De acordo com Thiago da Costa Lopes e Marcos Chor Maio (2017), Rios se converteu ao catolicismo por intermédio de sua esposa, e esteve ligado a círculos de reformadores e militantes católicos no Rio de Janeiro que se reuniam no Centro Dom Vital. Embora tivesse vinculação com o catolicismo, não mencionou

27 Na década de 1950 foram elaborados os seguintes trabalhos pela Sigmacs: *Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades do estado de São Paulo* (1952-1954), *Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná* (1955-1957), *Estrutura urbana da aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais* (1957-1958), *Estrutura urbana de Belo Horizonte* (1958-1959), *Estudo para elaboração do Plano Diretor de Ourinhos* (1954) e *Aspectos humanos da favela carioca* (1957-59). Juntos, esses trabalhos mobilizaram cerca de 212 profissionais brasileiros. Lebreton também assinou três outros trabalhos: *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de Indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (iniciado em 1954 e publicado em 1955), *A pesquisa brasileira de padrões de vida* (1952, 1954) e, com Benevenuto, *Conclusões provisórias de viagem de estudo realizada por Lebreton e Benevenuto sob a demanda de Lucas Nogueira Garcez* (31 de agosto de 1952).

28 Sobre a atuação da CIBPU, ver Chiquito, 2016.

29 Organizado por ocasião do quarto centenário da cidade – momento de encontro de vários latino-americanos ligados ao grupo EH.

30 No Brasil, os anos 1950 foram de otimismo modernizador e de crença no planejamento regional e nas possibilidades do planejamento como atribuição privilegiada do Estado. Houve um salto qualitativo na inserção de urbanistas no campo da assistência técnica, os quais passaram a atuar em prefeituras de todas as regiões do país e nas instituições criadas: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU), Centro de Estudos, Planejamento e Práticas Urbanas (Cepur) e Sigmacs. Quadros técnicos foram qualificados nessas instituições, equipes multidisciplinares começaram a ser constituídas para a elaboração de planos, e um movimento de institucionalização do planejamento teve início, tendo os arquitetos um papel de destaque (Feldman, 2009).

em seus trabalhos e depoimentos a correlação entre a religião e sua atuação profissional. Na entrevista a Cestaro (2015), Rios assinalou que não pertenceu à JUC e que se converteu ao catolicismo “mais tarde”.

No texto “Caminhos e descaminhos de uma ideologia: o marxismo na universidade” (1999), Rios analisou a penetração do marxismo no meio universitário e concluiu que em 1966 os autores mais lidos e que mais colaboraram na elaboração de uma “ideologia radical católica” foram Lebrete, Emmanuel Mounier, Karl Marx, Jean-Paul Sartre, Teilhard de Chardin e o padre Henrique Claúdio de Lima Vaz. De acordo com Rios, Lebrete buscou, em pleno debate sobre o desenvolvimento no Brasil, uma saída (ou compromisso) para o dilema envolvendo capitalismo e socialismo, tendo exercido certa influência, nos anos 1950 e 1960, sobre a elite política brasileira.

Conforme veremos adiante, Rios criticou o posicionamento da Sagramas paulista pela militância de esquerda. Essa divergência com a esquerda foi evidenciada em algumas de suas publicações, nas quais ele definiu Lebrete como alguém que foi “mal compreendido” por ter uma orientação progressista:

“Na habitual distorção de imagens a que submetem homens e acontecimentos, alguns tentaram transformar L-J. Lebrete, católico e dominicano, homem do universal – em marxista. Isso era fácil desde que lidos seus livros em transversal – ou saltando capítulos” (Rios, 1999, p. 64).

Rios afirmou ainda que a crítica de Lebrete ao capitalismo era, antes de tudo, moral, para depois ser econômica, sendo impossível qualificá-lo como marxista ou simpático ao comunismo. Para justificar essa ideia, citou partes de um texto de Lebrete intitulado “A solução ilusória do marxismo”.³¹

Na mesma linha, Rios escreveu, em 2000, o texto “Raízes do marxismo universitário”, também destacando a crescente politização da “massa estudantil” nos anos de 1960, quando, “de braço dado com os comunistas, os católicos de esquerda fomentaram a marxização – estimulando a participação das Universidades Católicas nesse amplo movimento” (Rios, 2000, p. 43).

31 Sobre a chegada de Lebrete ao Brasil, sua recepção e a repercussão de seu curso de economia humana na Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP), ver Valladares, 2005; Pelletier, 1996; Breuil, 2006; Angelo, 2012.

A TRAJETÓRIA PROFISSIONAL DE RIOS E SUA PARTICIPAÇÃO NA SAGMACS

Quando iniciou as conversas com o diretor do jornal *O Estado de S. Paulo*, Julio de Mesquita Filho, em 1957, para a elaboração do pioneiro trabalho sobre as favelas cariocas, o sociólogo José Arthur Rios já era um profissional com experiência em ensino e pesquisa e com trajetória profissional sólida, embora jovem, às voltas de seus 37 anos de idade. Naquele momento, era professor na Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, e passou a chefiar o escritório da Sagsmacs no então Distrito Federal e a dirigir a pesquisa sobre as favelas.³²

Essa atenção se faz necessária, pois a base profissional e pessoal de Rios era a cidade do Rio de Janeiro, capital do país a época. Além disso, ele tinha facilidade de articulação para captar trabalhos e experiência e capacidade profissional para fundar no Rio de Janeiro um escritório da Sagsmacs. A formação, os méritos e a localização privilegiada da base de Rios ofereciam a Lebrete um ponto de apoio importante para a divulgação de sua teoria e agenciamento de outros trabalhos. Também é importante lembrar que a ligação de Rios com Lebrete e o grupo EH foi viabilizada pelo aspecto intelectual, relacionado ao pensamento e ao método, e não pelo vínculo religioso, conforme mencionamos.

Parece ter havido dois momentos marcantes de formação na trajetória profissional de Rios. O primeiro, quando fez mestrado, em meados da década de 1940, em Sociologia, na Universidade de Louisiana, com o professor sociólogo Thomas Lynn Smith, um dos fundadores da sociologia rural nos Estados Unidos. O segundo, na França, na década de 1950, quando se aproximou do movimento EH e das ideias de intervenção social de Lebrete. Em entrevista a Lucas Ricardo Cestaro, Rios declarou que a sua formação em sociologia era francesa e que a sua ligação com Lebrete era por afinidade de ideias: “as ideias que ele trazia e que na minha opinião completavam minha formação sociológica empírica que eu tinha nos Estados Unidos. Não era

32 Licia do Prado Valladares (2005) explica a contratação pelo jornal *O Estado de S. Paulo* do trabalho da Sagsmacs sobre a favela carioca: entre os interesses do jornal estava a desestabilização de Juscelino Kubitschek e o ataque à construção da nova capital, que, segundo o jornal, era desastrosa do ponto de vista econômico. A denúncia da pobreza do Rio de Janeiro pela pesquisa da Sagsmacs fornecia argumentos contra a política de descentralização do poder federal. Além disso, Valladares analisa o trabalho encomendado pelo jornal paulista do ponto de vista da competição existente entre as duas maiores cidades do Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro): o estudo da Sagsmacs dava visibilidade à pobreza existente no Rio, enfraquecendo a visibilidade da cidade nos planos econômico e cultural.

uma formação filosófica, era uma formação empírica de metodologia de pesquisa” (*apud* Cestaro, 2015, p. 335).

Lima e Maio (2010) citam a entrevista concedida por Rios, em 2006, à Casa Oswaldo Cruz, em que ele ressaltou a importância do treinamento em pesquisa empírica nos Estados Unidos e da orientação prática da metodologia proposta por Lebrete para as ações da Campanha Nacional de Educação Rural, o que evidencia a influência e utilização por ele de um “hibridismo” das metodologias estadunidense e lebreteana: “[...] eu introduzo, através da campanha, as técnicas de pesquisa do padre Lebrete; fiz uma costura entre as técnicas de pesquisa do sociólogo e o método de pesquisa do padre Lebrete” (*apud* Lima; Maio, 2010, p. 515).

Rios se graduou em Direito, tendo iniciado o curso de Ciências Sociais na Faculdade Nacional de Filosofia. Lecionou história e literatura e, em 1946, foi para os Estados Unidos cursar o mestrado em Sociologia Rural, mantendo um estreito relacionamento profissional com Lynn Smith. Posteriormente, foi convidado a ministrar curso na Universidade de Vanderbilt, em Nashville (1948), e na Universidade da Flórida (1964) (Lima; Maio, 2010). De acordo com Lopes e Maio (2017), há forte convergência entre a sociologia de Rios, focada na comunidade e na relação entre estrutura fundiária e organização social, e a visão de Lynn Smith sobre os problemas sociais do campo.

Rios também participou do Serviço Social de Saúde Pública (Sesp) nos anos de 1950, quando o Sesp se tornou um amplo órgão voltado para a saúde pública do Brasil. Ele liderou a Seção de Pesquisa Social, na Divisão de Educação Sanitária, em que definia ações de pesquisa e de pedagogia para empreender às populações rurais. Naquele momento publicou importantes referências para a compreensão da educação sanitária no país e suas interfaces com o contexto nacional no *Boletim do Serviço Especial de Saúde Pública*³³ (Lima; Maio, 2010).

Ainda de acordo com Lima e Maio (2010), foi a criação dessa seção no Sesp que possibilitou a incorporação efetiva de cientistas sociais nas atividades de educação sanitária. Entre os cientistas, estavam pesquisadores brasileiros com formação em universidades estadunidenses, consultores da ELSP e do Smithsonian Instituto de Antropologia Social, com a colaboração da

33 Nesse boletim, ele publicou os textos: “A saúde como valor social” (n. 33, p. 2-3, abr. 1953); “Ciências sociais e saúde pública” (n. 38, p. 2-3, set. 1953) e “Informar e convencer” (n. 35, p. 5-6, jun. 1953). Ver Lima e Maio, 2010.

Divisão de Saúde e Saneamento do Instituto de Assuntos Interamericanos. O sociólogo Carlos Alberto Medina, que trabalharia com Rios na pesquisa sobre as favelas cariocas, fazia parte desse grupo.

Um ponto importante que podemos destacar aqui diz respeito aos saberes que estavam mobilizados para pensar a cidade. Rios atuou na inter-relação das questões sanitária, agrária, educacional e de moradia, tendo em vista o planejamento e o desenvolvimento. Sua atuação ultrapassou, portanto, o formato científico. A questão sanitária era considerada um problema para o desenvolvimento, havendo a necessidade de articular os saberes para pensar a questão. Rios liderou um grupo (composto de médicos, enfermeiros, administradores e sociólogos) para refletir sobre a educação sanitária nas favelas e na área rural e agir para enfrentar os problemas. Essa articulação dos saberes para pensar o desenvolvimento estava totalmente alinhada à forma de atuação de Lebreton. Esse ponto remete à ideia de *expert* apresentada por Christian Topalov (1991, p. 34): “um profissional cuja legitimidade se apoia em um ‘saber fazer’ e em uma capacidade de resolver problemas”, que reconhece as questões fundamentais a serem formuladas.

Evidenciando a influência de Lebreton nos trabalhos e publicações de Rios, verificamos em *A educação dos grupos* (Rios, 1954),³⁴ o destaque ao planejamento regional e a organização do território como necessários para racionalizar a distribuição de recursos e de equipamentos municipais, visando ao melhor aproveitamento dos recursos conforme as necessidades da população. Nessa obra, Rios citou a definição de Lebreton para *aménagement du territoire*: a organização/ordenação do espaço (especialmente os de pobreza no sentido de humanizá-los). Na apresentação da mesma obra (p. 5), escreveu: “[o] livro se destina a todos que L. J. Lebreton chamou ‘especialistas do bem comum’ e cuja formação considera um dos problemas essenciais do nosso tempo: administradores, agrônomos, assistentes sociais, professores, sanitaristas, educadores de todo tipo”.

Quando Rios entrou em contato com o grupo EH em Lyon, em 1950, estava envolvido com o tema da educação sanitária no Brasil. Em depoimento, declarou que foi até o “Centro de Pesquisa Economia e Humanismo para expor sobre educação sanitária: eles [Grupo EH] estavam interessados em saber como é que se fazia para disseminar educação sanitária”, e Rios, em

34 A primeira edição é de 1954. A edição que consultamos é de 1963.

“como se fazia educação sanitária no pós-guerra”.³⁵ Após essa semana em Lyon, ao chegar ao Rio de Janeiro, Rios declarou que se “aventura com o pessoal da SAGMACS”. Em entrevista relembrou:

“Eu ia para São Paulo, fazia a reunião com eles, mas não tive a oportunidade de trabalhar com eles” (*apud* Cestaro, 2015, p. 336).

“O padre Lebreton montou um escritório em São Paulo, com o qual entrei em contato, ainda como visitante curioso. Depois filiei-me mais diretamente a ele, porque houve necessidade de abrir um escritório no Rio de Janeiro para recolher material dos ministérios; fiquei dirigindo o escritório de Economia e Humanismo no Rio de Janeiro” (*apud* Freire; Oliveira, 2002).

É necessário esclarecer que havia, tanto no Brasil como em outros países da América Latina, escritórios e/ou grupos mobilizados de pesquisa e de planejamento vinculados ao grupo EH francês, que funcionava como um “guarda-chuva” para essas instituições. Detectamos instituições fundadas diretamente por Lebreton que tinham como foco a elaboração de planos de desenvolvimento e planejamento regional, sendo a maioria dos trabalhos contratada por governos – caso da Sagmacs, com escritórios em São Paulo e, posteriormente, no Rio de Janeiro, e da Sociedad por la Aplicación Generalizada de los Métodos de Análisis Económicos y Sociales para Colombia (Sagmaesco), instituição nos moldes da Sagmacs criada em Bogotá, em 1954.³⁶

Algumas instituições tinham caráter educacional, dando atenção à pesquisa e ao ensino do desenvolvimento pregado pelo grupo EH. Realizavam cursos, palestras e consultorias, elaboravam trabalhos e publicavam revistas e boletins, também na área de planejamento e desenvolvimento regional. Entre elas estavam o Centro Latino-Americano de Economía Humana (Claeh), criado em 1957 e sediado no Uruguai (existente até os dias atuais), o Centro Argentino de Economía Humana (Caeh), criado em 1963, em Buenos Aires, e o Institut d'Études Politiques pour l'Amérique Latine (Iepal), criado em 1964, com sedes no Uruguai e na Europa (Madri, Toulouse e Bruxelas).

Com sede na França e sob a direção de Georges Celestin, também foi criada a Compagnie d'Études Industrielles et d'Aménagement du Territoire (Ci-

35 No depoimento ainda afirmou: “Eu era sociólogo, já tinha trabalhado nisso, tinha uma experiência de campo, tinha coordenado a campanha de educação rural ligada ao Ministério da Educação” (Cestaro, 2015, p. 335).

36 Data provável de criação e do início das atividades, durante uma viagem de Lebreton à Colômbia. O trabalho realizado pela Sagmaesco foi publicado em 1958.

nam), em 1957, que tinha como função realizar pesquisas socioeconômicas preliminares para a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico e social, especialmente para nações em desenvolvimento, tendo atuado em países como Venezuela e Colômbia.³⁷ Todas as instituições citadas apresentavam algum vínculo com o grupo EH e com o IRFED na França por meio do intercâmbio de profissionais entre as instituições ou para a formação de profissionais latino-americanos. O alcance dessas instituições e o modo como atuaram foram relatados por Virginia Pitta Pontual (2016).

O escritório da Sagsmacs (ou de EH)³⁸ no Rio de Janeiro era estratégico, pois facilitava a busca por documentos oficiais, uma vez que o poder público federal estava lá. Além disso, em suas viagens ao Brasil, Lebreton estava em contato com a cidade, tendo comunicação direta com o clero da sede dos dominicanos brasileiros. Havia, ainda, no Rio de Janeiro grandes universidades, e o contato de Rios com o meio intelectual e com a juventude em formação o auxiliava na difusão das ideias do grupo e no auxílio às pesquisas. Estar no Rio de Janeiro trazia a Lebreton a possibilidade de novos contratos, que podiam ser mediados por Rios, o que ocorreu com o trabalho sobre as favelas cariocas.

Lebreton também tinha interesse de inserção em outros estados, conforme destacamos em correspondência trocada com o reverendo Lopes, na qual ficou evidente o interesse de “capilarização” do movimento EH pelo Norte e pelo Nordeste do país. Posteriormente Rios conseguiu outros contratos e estabeleceu no Rio de Janeiro instituições ligadas ao grupo EH – o Ined e a Sociedade de Pesquisa e Planejamento (Splan) –, com as quais elaborou trabalhos para outros estados.

O TRABALHO SOBRE AS FAVELAS CARIOCAS E OS EMBATES ENTRE OS DOIS ESCRITÓRIOS DA SAGSMACS

Em 1958, José Arthur Rios empreendeu seu primeiro trabalho ligado de fato à Sagsmacs. Ele voltara da França em 1950, mas não temos informações precisas da ligação entre Rios e a Sagsmacs nesse intervalo de oito anos. Em seus muitos depoimentos publicados sobre sua participação na Sagsmacs, Rios mencionou

37 O Cinam realizou cerca de quarenta pesquisas em diversos países, entre os quais Espanha, Colômbia, Senegal, Madagascar e Venezuela (*Revue Tiers-Monde*, v. 2, n. 8, p.551-552, 1961). A companhia tinha sede em vários países e revista própria, na qual publicava textos com temas relacionados ao urbanismo, como revalorização do tecido urbano, sociologia urbana, desenvolvimento rural e planejamento regional. Fundo Lebreton, pasta 124.

38 É provável que o escritório à princípio fosse de Economia e Humanismo. Posteriormente, com o surgimento do trabalho sobre as favelas cariocas, converte-se no escritório da Sagsmacs.

o trabalho a respeito das favelas cariocas. Seu nome consta na equipe de outros trabalhos da Sagsmacs – *Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná* (Sagsmacs, 1958a) na equipe de Estudos Especiais, e na direção adjunta do trabalho *Estrutura urbana da aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais* (Sagsmacs, 1958b) –, mas ainda não identificamos a natureza de sua participação nesses trabalhos, que eram coordenados pela equipe da Sagsmacs em São Paulo. Elisângela de Almeida Chiquito (2016) destaca o fato de que, como desdobramento do estudo da Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai (CIBPU – Sagsmacs, 1958a; 1958b), Rios liderou a pesquisa regional voltada para o Nordeste, contratada pelo Serviço Social Rural, do governo federal.³⁹

Em depoimento, o sociólogo declarou que, no início de 1958, foi chamado para uma conversa com o diretor do jornal *O Estado de S. Paulo*, Julio de Mesquita Filho, para a elaboração de uma pesquisa sobre as favelas cariocas. Em entrevista a Cestaro (2015, p. 335), Rios afirmou que “desde que [voltou] para o Brasil [dos Estados Unidos], tinha uma ideia fixa de fazer uma pesquisa nas favelas do Rio de Janeiro” e, posteriormente, Mesquita Filho o convidou sabendo de sua vinculação com Lebrecht.

Conforme mencionamos, o final da década de 1950 correspondeu ao período em que Lebrecht estava envolvido com a fundação e a consolidação do IRFED na França e vinha com menos frequência ao Brasil, acompanhando as notícias e trabalhos desenvolvidos no país por trocas de correspondências com os escritórios da Sagsmacs em São Paulo e no Rio de Janeiro. Não à toa, Rios, tomando a frente da Sagsmacs carioca, lideraria a pesquisa sobre as favelas.

A pesquisa intitulada *Aspectos humanos da favela carioca*, realizada entre 1957 e 1959, e publicada em 1960,⁴⁰ foi realizada na cidade do Rio de Janeiro por uma equipe dirigida por José Arthur Rios, que, conforme destacamos, já estava à frente do escritório da Sagsmacs/EH antes da encomenda da pesquisa.⁴¹ No trabalho publicado constam cinco nomes na direção, entre

39 De acordo com Chiquito (2016), na pesquisa foi realizado o estudo dos níveis de vida da população do meio rural de setenta municípios selecionados nos estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Rio de Janeiro.

40 Sobre o trabalho da Sagsmacs para a favela carioca, consultar Valladares, 2005; 2006.

41 Segundo Valladares (2005), o escritório no Rio de Janeiro foi o último a ser criado. Nos anos 1950, o Rio de Janeiro ainda era a capital do Brasil e a Sagsmacs necessitava de uma base para chegar aos ministérios. O escritório inicialmente funcionou de acordo com essa perspectiva, mudando seu rumo de atuação após a contratação da instituição para o estudo sobre as favelas encomendado pelo jornal *O Estado de S. Paulo*.

os quais o do arquiteto Helio Modesto, que “cooperou” na parte referente à urbanização e à mobilização de 52 profissionais, entre coordenadores de pesquisa, pesquisadores, desenhistas e secretários. Notamos que não há na lista dos profissionais qualquer nome que tenha participado dos trabalhos executados pelo escritório da Sagsmacs de São Paulo.

De acordo com Marco Antonio da Silva Mello *et al.* (2012), Rios, o sociólogo Carlos Medina e o arquiteto Helio Modesto selecionaram estudantes universitários, especialmente de Serviço Social, para o desenvolvimento do trabalho de campo, que durou de 1957 a 1959. Rios mencionou em depoimento e carta⁴² a falta de profissionais capacitados para atuar na pesquisa e a necessidade de treinamento realizado pelos que estavam coordenando:

“Eu tinha liberdade de contratação, por isso mesmo eu contratei para a pesquisa da favela assistentes sociais, porque eu não encontrava na universidade pesquisador do jeito que eu queria. Então, nós contratávamos e submetíamos a uma formação; eu e o Medina treinávamos as assistentes sociais, que foram admiráveis pesquisadoras” (*apud* Cestaro, 2015, p.338).

Sobre a atuação de Rios no trabalho sobre as favelas cariocas, de acordo com o sociólogo, o movimento EH tinha duas faces: a pesquisa e a perspectiva de mudança social voltada para a transformação das estruturas. Sobre a primeira, Rios destacou o fato de que Lebreton organizou um método de análise das estruturas sociais e das comunidades, tendo Rios adaptado seus formulários para aplicação na pesquisa sobre as favelas cariocas. Foram essas duas faces que o atraíram. Rios dirigiu a Sagsmacs até surgir a “conveniência de separar os escritórios do Rio e de São Paulo”, uma vez que no Rio, os profissionais desse escritório da Sagsmacs ficavam “muito presos a autorizações para tomar certas iniciativas, procurar pesquisas, etc. Assim, decidiu-se que o escritório do Rio, ainda sob o guarda-chuva de Economia e Humanismo e a tutela técnica e acadêmica do padre Lebreton, teria autonomia para captar trabalhos” (Freire; Oliveira, 2002, p. 66-67), sendo criada a Splan, dirigida por Rios, assunto que abordaremos adiante.

Em relação a sua atuação no escritório da Sagsmacs no Rio de Janeiro, Rios relatou a Cestaro (2015, p. 339) ter autonomia: “No Rio quem con-

42 Carta de Rios para Lebreton, 28 out. 1959. Fundo Lebreton, AN 45 AS.

seguia os contratos era eu, eu saía em campo, eu via um trabalho que podia ser feito, eu ia lá conversar e com isso mantive o escritório por vários anos”, cumprindo, dessa forma, o papel autônomo de captação de trabalhos, contratos, verba e execução, sem vinculação ao escritório de São Paulo.⁴³ Relatou, ainda, que São Paulo ressentiu-se de sua atuação mais independente: “Eu me desliguei da SAGMACS de São Paulo e criei um escritório de pesquisa chamado Sociedade de Pesquisa e Planejamento – SPLAN. Eu acho até muito engraçado que na bibliografia, a pesquisa sobre a favela é citada como SAGMACS [...]. É uma mera abstração, é uma sigla”, ressentindo-se (Cestaro, 2015, p. 338). E complementa: “a pesquisa foi feita por mim, Carlos Alberto Medina, pelo Hélio Modesto e Maria Candida Pedrosa de Campos. O Lebrecht só veio e assinou o contrato, tomou conhecimento, recebeu, eu informava os acontecimentos por carta, é claro, mas depois disso eu me separei do grupo de São Paulo” (Cestaro, 2015, p. 338).⁴⁴

Sobre o trabalho a respeito das favelas cariocas, é importante destacar os sete pontos principais levantados por Licia do Prado Valladares (2005) em sua leitura ao relatório da pesquisa empreendida, e que nos leva a uma síntese do trabalho revelando o cruzamento de uma formação estadunidense e lebrechtiana de Rios, que ele levou para outros institutos de planejamento e ensino: a importância conferida à pesquisa empírica como principal forma de apreensão da realidade; a importância atribuída à observação e à apreensão dos processos sociais mais para destacar tendências e tipos do que para construir tipologias; a utilização tanto de dados provenientes do trabalho de campo como de fontes secundárias disponíveis, isto é, dos dados obtidos por meio de observações e entrevistas e dos dados estatísticos e de recenseamento, por exemplo; a

43 As cartas que encontramos, de Rios para Lebrecht, sobre suas queixas em relação ao escritório da Sagsmacs paulista, são de 1959 e 1960.

44 É evidente o ressentimento de Rios com o escritório paulista. Em uma carta para Lebrecht, de 25 de fevereiro de 1960, o sociólogo relata que a direção da Sagsmacs em São Paulo, sob orientação de Benevenuto de Santa Cruz e Delorenzo Neto, decidiu fechar, sem seu conhecimento, o escritório do Rio de Janeiro, o que acarretou a recusa de um novo contrato vultoso para a elaboração de um trabalho. Para o fechamento, Delorenzo Neto e Benevenuto declararam motivos de má administração. Em carta para Delorenzo Neto, datada de 23 de fevereiro de 1960, Rios contestou as razões de fechamento (falta de entrosamento com a sede – São Paulo –, não cumprimento dos prazos e autonomia), explicando que a única limitação entre os dois escritórios era a distância. Rios ainda afirmou que saiu “moralmente prejudicado, injustamente ofendido e diretamente agredido”.

importância da representação gráfica dos dados por meio de diagramas, quadros e mapas; o interesse para as pesquisas orientadas para a ação social; o lugar central ocupado pelo bairro nas pesquisas e a relação necessária entre bairro e intervenção social; a valorização de uma abordagem multidisciplinar dos fenômenos sociais e o reconhecimento da complementaridade das disciplinas.

Em relação ao método utilizado na pesquisa sobre as favelas cariocas, Rios, em entrevista a Valladares (2005, p. 97), destacou a contribuição da Escola de Chicago para a metodologia dos trabalhos do grupo EH. Esse hibridismo, segundo Valladares, inscreve-se na tradição das ciências sociais no Brasil. A sociologia e a antropologia brasileiras, no início de seu desenvolvimento universitário, nos anos 1930 e 1940, valorizaram uma dupla filiação, herdeira da sociologia e da antropologia francesa e estadunidense. Nesse sentido, a autora encontra um traço explícito dessa característica híbrida na temática da pesquisa sobre as favelas do Rio de Janeiro: certos temas, como habitação, família, solidariedade, escola e religião, apresentam uma aproximação típica do EH; outros, como a delinquência e os processos políticos, são mais característicos da Escola de Chicago.

Durante o trabalho sobre as favelas cariocas, diferenças e conflitos entre os escritórios da Sigmacs do Rio de Janeiro e de São Paulo ficaram cada vez mais pronunciados. A autonomia de Rios foi revelada em cartas trocadas entre Lebrete e Benevenuto e alguns outros documentos da Sigmacs, causando em alguns participantes da Sigmacs – inclusive Benevenuto – certa preocupação.

Embora Rios fosse próximo de Lebrete e tivesse afinidade com o movimento EH, a equipe carioca não parecia ter a mesma ideia de militância que seu diretor paulista. Enquanto o escritório da Sigmacs no Rio de Janeiro parecia ser mais técnico-burocrático, o de São Paulo se mostrava mais engajado. Duas variáveis podem explicar a mobilização da Sigmacs paulista: a presença da JUC, enquanto a equipe do Rio de Janeiro não tinha em sua composição militantes ligados à JUC ou profissionais que já seguiam uma trajetória de trabalhos na Sigmacs, e a direção atuante técnica e militante do frei Benevenuto, que estava diretamente ligado a Lebrete desde os primeiros trabalhos. Sobre essa ligação, identificamos grande número de cartas trocadas entre eles em que o assunto Sigmacs era constante. Benevenuto descrevia para Lebrete

detalhadamente o que se passava nos escritórios em relação às etapas dos trabalhos, pedia orientações na condução da pesquisa e reportava problemas relacionados aos participantes.

Em entrevista, Rios declarou que um dos motivos de seu afastamento do grupo da Sagramacs de São Paulo foi o fato de muitos daquela equipe serem de esquerda:⁴⁵ “Então a SAGMACS já não conferia com minha visão do Brasil, da realidade brasileira, e isso foi um dos motivos do meu afastamento” (*apud* Cestaro, 2015, p. 336). Rios declarou que tinha afinidade com Lebrete e com as suas ideias, mas não com o grupo de São Paulo.

Nas cartas trocadas foram relatados problemas como mal-entendidos e incompatibilidade de métodos de trabalho. Rios, naquele momento, finalizava a coordenação da pesquisa da Sagramacs sobre as favelas cariocas, que seria publicada em 1960 no jornal *O Estado de S. Paulo*. Em uma das cartas a Lebrete, Rios escreveu:

“Infelizmente eu não creio que possa continuar na SAGMACS. Após seguidos mal-entendidos com o escritório de São Paulo, sobretudo devido a uma incompatibilidade de método, tenho que considerar a possibilidade de abandonar o escritório. [...] Para o desenvolvimento da SAGMACS [...] me falta uma certa autonomia que o escritório de São Paulo não parece estar disposto a me dar”.⁴⁶

RUPTURA COM A SAGMACS E APROXIMAÇÕES COM LEBRETE: A FUNDAÇÃO DO INED E DA SPLAN

Analisando o caminho percorrido por Rios até fevereiro de 1963, podemos dizer que a carta para Lebrete sobre a fundação de seu instituto, o Ined, marcou, ao mesmo tempo, sua ruptura com a Sagramacs e a tentativa de aproximação maior com Lebrete e o grupo EH. Essa ideia pode parecer contraditória, uma vez que a Sagramacs era ligada a Lebrete, seu fundador, e ao grupo EH, mas a fundação do Ined representou uma escolha de Rios alinhada às atividades e preocupações de Lebrete com o IRFED naquele momento, final da década de 1950, até a sua morte em 1966.

45 Em uma das cartas, Lebrete se disse triste com o afastamento de Rios da Sagramacs paulista, e que já tinha vivenciado isso. Possivelmente se referiu ao afastamento entre Rios e Henry Desroches, que fundou o grupo EH com ele. Desroche também passou a ter um posicionamento voltado à esquerda.

46 Carta de Rios para Lebrete, 28 out. 1959. Fundo Lebrete, AN 45 AS.

Na correspondência de 1959 a Lebre, Rios escreveu:

“[...] agora temos no Rio [de Janeiro] não apenas técnicos – sociólogo, economista, urbanista, agrônomo, antropólogo – que estão entre os melhores do Brasil, mas também uma boa equipe de pesquisadores de base constituída por jovens da Escola de Sociologia de São Paulo e do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade Católica do Rio de Janeiro [que foram formados a partir da experiência do trabalho da favela carioca]”.⁴⁷

Rios informou, ainda, que estava ministrando aulas de sociologia na universidade, o que lhe permitiria estabelecer uma ligação mais sólida entre os estudantes e o grupo EH, “recrutando para nossos trabalhos [de EH] os melhores”. Dessa forma, sinalizou que estava construindo uma base sólida para um futuro trabalho investigativo, constituindo um núcleo que poderia se tornar uma fonte de irradiação das ideias de EH e da fundação do IRFED brasileiro: “A organização deste núcleo permitirá um outro tipo de comprometimento que me parece muito importante no Brasil – a pesquisa para o desenvolvimento e a capacitação de profissionais para a sua execução”. Rios revelou seu engajamento e seu interesse na formação de quadros para o desenvolvimento, além de expor a necessidade de uma reforma agrária e uma questão: “onde procurar por técnicos para este trabalho?”. Finalizou a carta pedindo o apoio de Lebre em outra organização, possivelmente na Splan, que fundou posteriormente, também vinculada ao grupo EH: “Posso contar com seu apoio e sua cooperação em uma outra organização? Eu me importo com isso”.⁴⁸

A resposta de Lebre veio em 1º de fevereiro de 1960⁴⁹ (figura 2), ressaltando a necessidade de Rios continuar trabalhando na linha do grupo EH, e declarando que a amizade dos dois não seria afetada por sua saída da Sgmacs. “Continue escrevendo para mim, me atualizando sobre seu trabalho”, escreveu, o que, de fato, parece ter ocorrido nos anos posteriores, entre 1960 e 1965. Um depoimento de Rios a Cestaro (2015, p. 345) revelou essa estreita ligação com Lebre: “Talvez eu

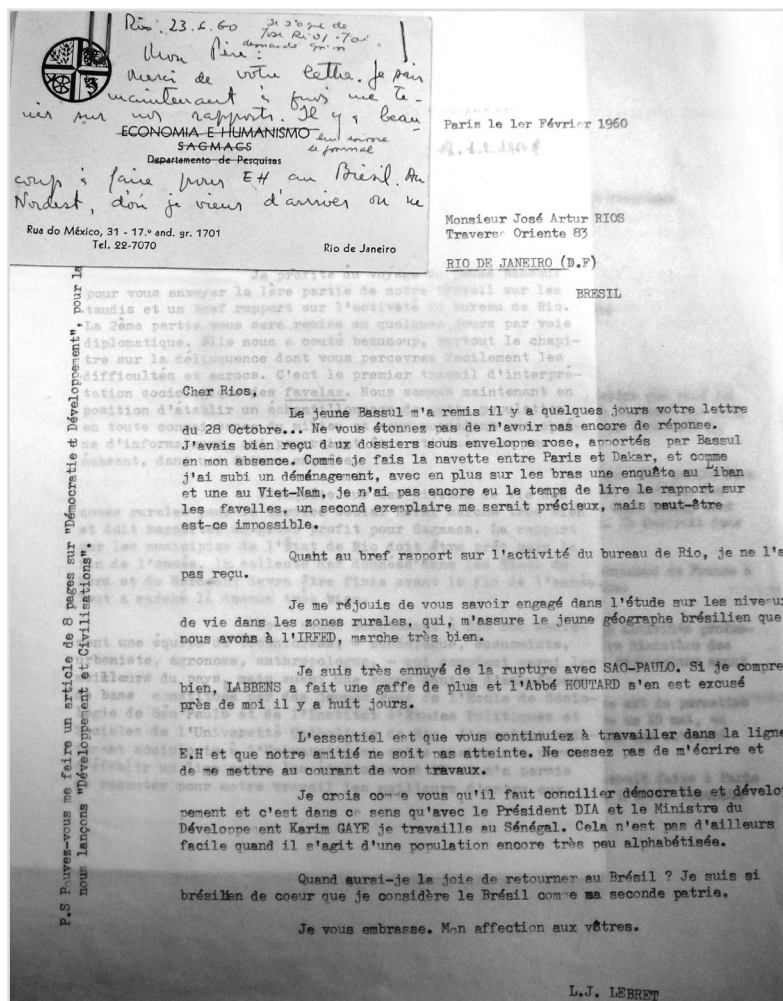
47 Carta de Rios para Lebre, 28 out. 1959. Fundo Lebre, AN 45 AS.

48 Carta de Rios para Lebre, 28 out. 1959. Fundo Lebre, AN 45 AS.

49 Carta de Lebre para Rios, 1ª fev. 1960. Fundo Lebre, AN 45 AS.

tivesse ficado mais impregnado pelo método do Economia e Humanismo do que eles lá em São Paulo”.

Figura 2 – Carta de Lebre para Rios, 1º fev. 1960



Fonte: Fundo Lebre, AN 45 AS.

Notamos algumas cartas de Rios a Lebre com a logomarca da Splan vinculada ao grupo EH. José Leandro Rocha Cardoso (2009), em sua tese de doutorado, na qual aborda a utilização dos estudos em ciências sociais no direcionamento das atividades de educação sanitária no Sesp durante

a década de 1950, chama atenção para o fato de que, durante os anos de 1960 e 1970, Rios desenvolveu atividades na Splan, fruto da implantação de um escritório do movimento EH no Brasil. Em entrevista a Cestaro (2015), Rios disse ser esse o início de sua profissionalização.

Em uma abordagem das atividades de Rios, Cardoso (2009, p. 115) destaca o fato de que no ano de 1969, por falta de “jogo de cintura”, a Splan e o Ined não sobreviveram como organismos independentes na ditadura. Foi pela Splan que encontramos algumas publicações de Rios, como *A renovação urbana espontânea em uma área do Rio de Janeiro* (1968), *Plano de recuperação de Alagados: primeira fase* (1969),⁵⁰ *Estudo para o desenvolvimento integrado de Juiz de Fora* (1967-1968) e *Brasil: estudante, família e universidade em 1967* (1968). Pelo Ined, localizamos o trabalho intitulado *Diagnóstico para o planejamento econômico do estado do Espírito Santo* (1966).⁵¹ Chamou-nos a atenção o trabalho elaborado por Rios também para o estado do Espírito Santo intitulado *Projeto Espírito Santo – século XXI: indicadores sintéticos de qualidade de vida* (1987), embora bastante deslocado temporalmente. Chama atenção a forma destacada como Rios apresentou a metodologia utilizada por Lebret e Sagmacs nos trabalhos desenvolvidos entre 1950 e 1960, o que nos leva a pensar sobre a permanência das ideias e método. Rios citou diretamente Lebret, seu método e o trabalho da CIBPU elaborado pela Sagmacs, afirmando a necessidade de se pensar uma teoria do desenvolvimento articulada a uma filosofia humanista.⁵²

Em relação à formação de profissionais, encontramos chamadas em seções do jornal *Correio da Manhã*⁵³ sobre cursos que seriam oferecidos pelo Ined: “Técnicas do Desenvolvimento Social e Econômico”, “Especialização

50 De acordo com Carvalho (2002), em 4 de julho de 1969, o Governo do Estado da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 21.302, delimitou a área de Alagados e, nesse mesmo ano, o Setor de Recuperação de Alagados contratou um consórcio, formado pela empresa de consultorias Splan e pelo ETWOP (Escritório Técnico de Wit-Olaf Prochnick), para a elaboração do estudo preliminar, visando à recuperação de Alagados. Em 1969, foram concluídos os trabalhos de estudo preliminar do Plano de Recuperação dos Alagados e entregues ao governo do estado pelo Instituto de Urbanismo e Administração Municipal.

51 O estudo, realizado a pedido da Findes, serviu de base para o plano de metas e para o discurso de posse de Christiano Dias Lopes Filho. No diagnóstico foi proposto o planejamento como instrumento para o Estado criar mecanismos de indução ao desenvolvimento por meio de um complexo industrial, já que as atividades tradicionais (produção de café, cacau e madeira) não ofereciam perspectivas animadoras, pois foram considerados esgotados seus potenciais produtivos.

52 Nesse trabalho, para exprimir sua concepção da economia e do social a serviço do homem, Rios elaborou indicadores de desenvolvimento apresentando-os graficamente.

53 23 mar. 1963, Segundo Caderno, p. 6; 3 abr. 1963, Segundo Caderno, p. 7; 5 abr. 1963, Primeiro Caderno, p. 5; 13 ago. 1963, Segundo Caderno, p. 8.

em Sociologia do Desenvolvimento e Sociologia Urbana”, “Sociologia Industrial”, “Organização e Desorganização Social” e “Métodos e Pesquisas”. Alguns eram oferecidos em convênio com a PUC, tendo duração variada.

Tivemos acesso ao acervo bibliográfico de José Arthur Rios, que foi recentemente doado à Biblioteca de História das Ciências e da Saúde da Casa Oswaldo Cruz.⁵⁴ No acervo pudemos percorrer anotações, grifos e marcações de páginas do próprio Rios em seus livros. Na maior parte das obras doadas e recolhidas pela Casa Oswaldo Cruz que chamaram nossa atenção, encontramos temas relacionados a sociologia urbana, criminalidade e filosofia.

Desse acervo, nos interessaram especificamente as obras ligadas à sociologia, à sociologia da religião, ao catolicismo e ao urbanismo. Além disso, chamou-nos a atenção os livros anotados e grifados por Rios de autores como Gilberto Freyre, Tristão de Athayde, Josué de Castro, Carneiro Leão, Guerreiro Ramos, Donald Pierson, Peter H. Mann, Anthony e Elizabeth Leeds. Além desses, encontramos muitas obras de Lebreton e a coleção da revista francesa *Économie et Humanisme*.

Parte do acervo de Rios leva o carimbo da biblioteca da Splan, especialmente os periódicos, que em sua maior parte são revistas de sociologia nacionais e internacionais. Dessa forma, além de já termos fontes bibliográficas, documentos e entrevistas do próprio Rios atestando a existência do Ined e da Splan, também evidenciamos esse fato no acervo da Casa Oswaldo Cruz.

O acervo bibliográfico de Rios revela suas vinculações com Lebreton, o movimento EH e os sociólogos estadunidenses. Relacionados ao catolicismo encontramos livros de Jacques Maritain⁵⁵ e do próprio Lebreton, além de livros sobre sociologia da religião e autores sociólogos católicos, como Guerreiro Ramos e Tristão de Athayde.

54 Agradecemos a disponibilidade e a atenção concedidas por Eliane Dias, chefe da Biblioteca de História das Ciências e da Saúde da Casa Oswaldo Cruz, e pela bibliotecária Raquel, que gentilmente e com toda presteza e cuidado nos auxiliaram na consulta ao acervo bibliográfico em um momento tão delicado de pandemia. Além do auxílio na separação dos materiais, Eliane me contou detalhes sobre o processo de doação do acervo de Rios, mostrando fotografias e explicando sobre as obras selecionadas.

55 O pensamento de Jacques Maritain (humanismo integral) e o de Emanuel Mounier influenciaram os jovens católicos brasileiros. Os autores Maritain, Mounier e Lebreton estavam presentes no pensamento social católico nas décadas de 1950 e 1960, e reforçavam a necessidade do engajamento dos cristãos na realidade latino-americana (Gavião, 2007).

A FORMAÇÃO DE UMA REDE DE INSTITUIÇÕES LIGADAS AO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Por meio das correspondências, pudemos verificar aspectos importantes da relação entre Louis-Joseph Lebrete e José Arthur Rios. Além disso, constatamos que Rios, de “dissidente” da Sagmacs por não concordar com seu diretor, Frei Benevenuto de Santa Cruz, partiu para uma relação mais próxima com Lebrete diante da ideia de formação de quadros. Rios coordenou o escritório da Sagmacs no Rio de Janeiro, participou de cursos do IRFED e, posteriormente, assumiu no Rio de Janeiro um instituto de formação nos mesmos moldes do IRFED, o Ined, chegando, por esse instituto, a ministrar cursos e elaborar trabalhos e planos de desenvolvimento para governos.

É importante destacar o fato de que os trabalhos de Rios, realizados por meio do Ined nas décadas de 1960 e 1980, fundamentaram-se na metodologia utilizada nos primeiros trabalhos da Sagmacs, desenvolvidos ainda na década de 1950. Isso evidencia que os trabalhos da Sagmacs passaram por uma simplificação do método de diagnóstico posteriormente (Angelo, 2012).

Um ponto importante que uniu Rios a Lebrete parece ter sido a ideia que Lebrete trazia sobre a necessidade de formação de agentes do desenvolvimento. Essa ideia teve origem na experiência anterior de Lebrete em países da América Latina e nos trabalhos que desenvolveu, e teve relação com o seu “choque do subdesenvolvimento”. Essa ideia levou Lebrete a fundar, em 1958, o IRFED, a formar uma rede em países da América Latina e a se envolver em “missões” de desenvolvimento nesses países – algumas sem sucesso na continuidade de seu pensamento e na formação de quadros. Diminuir as distâncias entre o IRFED francês, localizado em Paris, e os latino-americanos era um de seus objetivos no processo de formação de quadros. Com a fundação do Ined no Rio de Janeiro, Rios encampou essa ideia.

Três pontos complementares são importantes no texto. O primeiro diz respeito à visão compartilhada entre Rios e Lebrete de formação de quadros para o desenvolvimento. Com a criação de instituições de pesquisa e ensino, as ideias do grupo EH foram difundidas. O segundo diz respeito à compreensão de Rios como um profissional inserido nas instituições. Rios, além de apresentar atribuições técnicas para as pesquisas, era um educador. Tinha, ainda, uma visão global e articulava saberes com o objetivo de resolver os entraves ao desenvolvimento. Assim como Lebrete, o sociólogo cumpria um papel mais “amplo”, captava recursos, buscava contratos e ministrava cursos de formação. Ele rompeu com a Sagmacs por falta de autonomia e, ao mesmo tempo, parece ter sido o

profissional mais alinhado a Lebrete. O terceiro ponto, que fica evidente em uma das entrevistas de Rios, é: “a SAGMACS [carioca] era apenas uma sigla, era uma abstração”. Rios disse isso ao tratar do trabalho a respeito das favelas cariocas. O crédito pelo trabalho foi atribuído à Sagmacs, que, segundo ele, não teve participação no trabalho. Esse relato mostra as diferenças entre o escritório da Sagmacs no Rio de Janeiro e o em São Paulo, que passava pela (não) militância de seus membros e (não) ligação com a juventude católica, conforme verificamos. Mesmo com essa diferença, Rios não se afastou de Lebrete.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, Michelly Ramos de. *Louis-Joseph Lebrete e a SAGMACS: formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil*. São Paulo: Alameda: Fapesp, 2012.

ARCHIVES MUNICIPALES DE LYON. *Fonds de l'association Economie et Humanisme (1927-2007)*: 183 II 1-2007: repertoire numerique detaille. Lyon: Archives Municipales de Lyon, 2007. Disponível em: http://www.archives-lyon.fr/static/archives/contenu/Sorienter_fonds/IR_183II.pdf?&view_zoom=1. Acesso em: 15 mar. 2021.

BOSI, Alfredo. *Ideologia e contraideologia: temas e variações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BREUIL, Mathilde Le Tourneur. *Le Père Lebrete et la construction d'une pensée chrétienne sur le développement: dans le sillage de modeles politiques et intellectuelles émergents au Brésil, 1947-1966*. Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2006.

CARDOSO, José Leandro Rocha. *Educando os educadores: ciências sociais e educação sanitária na experiência do SESP (1950-1960)*. 2009. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde da Casa Oswaldo Cruz) – Fundação Instituto Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. *Os alagados da Bahia: Intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

CESTARO, Lucas Ricardo. *A atuação de Lebrete e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): ideias, planos e contribuições*. 2015. Tese (Doutorado em Teo-

ria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

CHIQUITO, E. A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2016.

FELDMAN, Sarah. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., Florianópolis, 2009. *Anais [...]*. Florianópolis: ANPUR, 2009.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

GARREAU, Lydie. L. J. *Lebret, um homme traque (1897-1996)*. Villeurbanne: Bruxelles: Golias, 1997.

GAVIÃO, Fábio Pires. *A “esquerda católica” e a Ação Popular (AP) na luta pelas reformas sociais (1960-1965)*. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

HOUÉE, Paul. *Louis Joseph Lebret: un éveilleur d’humanité*. Paris: Les Editions de L’Atelier, 1997.

INED. *Diagnóstico para planejamento econômico do estado do Espírito Santo: estudos para o desenvolvimento econômico do Estado do Espírito Santo*. Vitória: Ined, 1966. v. 1.

LEBRET, Louis-Joseph. Lettre aux americains. *Economie et Humanisme Revue*, Marseille, n. 34, p. 561-580, nov.-dez. 1947.

_____. *Guia del militante*, vols. 1 e 2. Montevideo: Mosca Hermanos, 1950 (1946). v. 1-2.

_____. *Princípios para a ação*. 2. ed. São Paulo: SAL, 1952 (1945).

_____. *Guide pratique de l’enquête sociale: manuel de l’enquêteur*. Paris: PUF, 1952.

_____. *Suicide ou survie de l’occident?* Paris: Les Éditions Ouvrières: Économie et Humanisme, 1958.

_____. *Drame du siècle: misere, sous-developpement, inconscience*. Paris: Les Éditions Ouvrières, 1960.

_____. La formation des cadres dans et pour les pays en vue de développement. *Revue Développement et Civilisations*, n. 16, dec. 1963, p. 44-49.

_____. La coopération technique devant les perspectives du développement authentique. *Développement et Civilisations*, n. 26, pp. 46-55, jui-n. 1966.

LIMA, Nísia Trindade; MAIO, Marcos Chor. Ciências sociais e educação sanitária: a perspectiva da Seção de Pesquisa Social do Serviço Especial de Saúde Pública na década de 1950. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 17, n. 2, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702010000200014>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LOPES, Thiago da Costa; MAIO, Marcos Chor. Comunidade e democracia na sociologia de T. Lynn Smith e José Arthur Rios. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/329516/2017>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MELLO, Marco Antonio da Silva *et al.* *Favelas cariocas ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

MODESTO, Helio; MELLO, Diogo Lordello. Mentalidade de planejamento no Brasil. In: IBAM. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam, 1965. p. 47-61.

PELLETIER, Denis. *Économie et Humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde (1941-1966)*. Paris: Ed. du Cerf, 1996.

PONTUAL, Virginia Pitta. *Louis-Joseph Lebreton na América latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

PROCHNIK, Wit-Olaf. Formação de planejadores. In: IBAM. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam, 1965. p. 39-44.

PUEL, Hugues. *Économie et Humanisme: dans le mouvement de la modernité*. Paris: Les Éditions du Cerf, 2004.

RIOS, José Arthur. *Educação de grupos*. Rio de Janeiro: SNES, 1954.

_____. *Projeto Espírito Santo – século XXI: indicadores sintéticos de qualidade de vida*. Rio de Janeiro, 1987.

_____. Caminhos e descaminhos de uma ideologia: o marxismo na universidade. *Ciencia & Trópico*, v. 27, ii. 2, p. 285-361, jul./dez. 1999.

_____. Raízes do marxismo universitário. *Carta Mensal*, v. 45, n. 538, p.30-59, jan. 2000.

_____. Aspectos humanos das favelas cariocas – 50 anos: uma avaliação. In: MELLO, Marco Antonio da Silva *et al.* *Favelas cariocas ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p.35-50.

SAGMACS. Comissão Interestadual Bacia Paraná-Uruguai. *Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná*. São Paulo: Sagsmacs: Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, 1958a. v. 1-2.

_____. *Estrutura urbana da aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais*. São Paulo: Sagsmacs, 1958b.

_____. Aspectos humanos da favela carioca: estudo socioeconômico elaborado pela Sagsmacs. *O Estado de S. Paulo*, 13-15 abr. 1960. Suplementos especiais.

SIMÕES, Soraya Silveira. *Cruzada São Sebastião do Leblon: uma etnografia da moradia e do cotidiano dos habitantes de um conjunto habitacional na Zona Sul do Rio de Janeiro*. 2008. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SOUZA, Luiz Alberto Gómes de. *A JUC: os estudantes católicos e a política*. Petrópolis: Vozes, 1984.

TOPALOV, C. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaço e Debates*, v. 11, n. 34, p. 28-37, 1991.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. *La favela d'un siècle à l'autre: mythe d'origine, discours scientifiques et représentations virtuelles*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2006.

FONTES DOCUMENTAIS

Fundo Lebreton – AN 45 AS [Pastas variadas]. Archives Nationales de Fontainebleau, França.

Fundo Delprat – AN 87 AS [Pastas variadas]. Archives Nationales de Fontainebleau, França.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO FEDERAL DOS ANOS 1930 AOS ANOS 1970: FUNÇÕES REGIONAIS DAS CIDADES E A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL¹

JEFERSON TAVARES

AS CIDADES E SUAS FUNÇÕES REGIONAIS

Se há um traço comum na organização do território brasileiro no século XX, ele pode ser sintetizado pelas funções regionais atribuídas às cidades. A consolidação de uma sociedade urbano-industrial e a ênfase na organização do seu território ocorreram por recíproca influência, e essa relação foi incorporada como parte do projeto nacional de desenvolvimento praticado pelo planejamento federal entre as décadas de 1930 e 1970.

Das tramas institucionais das quais se originou esse planejamento derivaram planos nacionais e uma miríade de ações que demonstram um crescente predomínio das questões regionais. As soluções resultaram em diferentes critérios de regionalização, em sistemas urbanos formados por polos e eixos e na consolidação da metrópole como o lugar de comando da rede urbana. Desse fato se depreende que as cidades foram transformadas em elemento central do projeto nacional de desenvolvimento pela incorporação de funções mais amplas que aquelas exclusivamente locais.

No âmbito territorial, pode-se afirmar que a consolidação dos preceitos teóricos e práticos regionais no planejamento federal ocorreu em um período específico entre a elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), de 1964, e a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), de 1967. O aspecto regional foi abordado em décadas anteriores pelo planejamento, mas pode-se considerar como seu marco

¹ Este capítulo é um dos resultados relacionados ao Projeto Regular Fapesp – Processo nº 2018/13637-0.

decisivo a elaboração do Plano Decenal,² que proporcionou estudos e formulações que se tornaram referências para as políticas públicas federais que o sucederam.

Em 1966, o governo de Castello Branco apresentou o Plano Decenal, com o objetivo central de definir as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do governo federal para o período de 1967 a 1976, orientadas pela programação da produção, do consumo e dos investimentos e pela definição de critérios para a ação estatal (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967b, p. 11-14). Sua intenção foi controlar o impacto dos investimentos sobre o desenvolvimento urbano e regional.

De acordo com o Plano Decenal, os investimentos previstos deveriam orientar-se pelas regiões-programa e pelos polos de desenvolvimento, compreendidos pela definição de dois tipos de região propostos pelo geógrafo francês Michel Rochefort:³ homogêneo e polarizado.

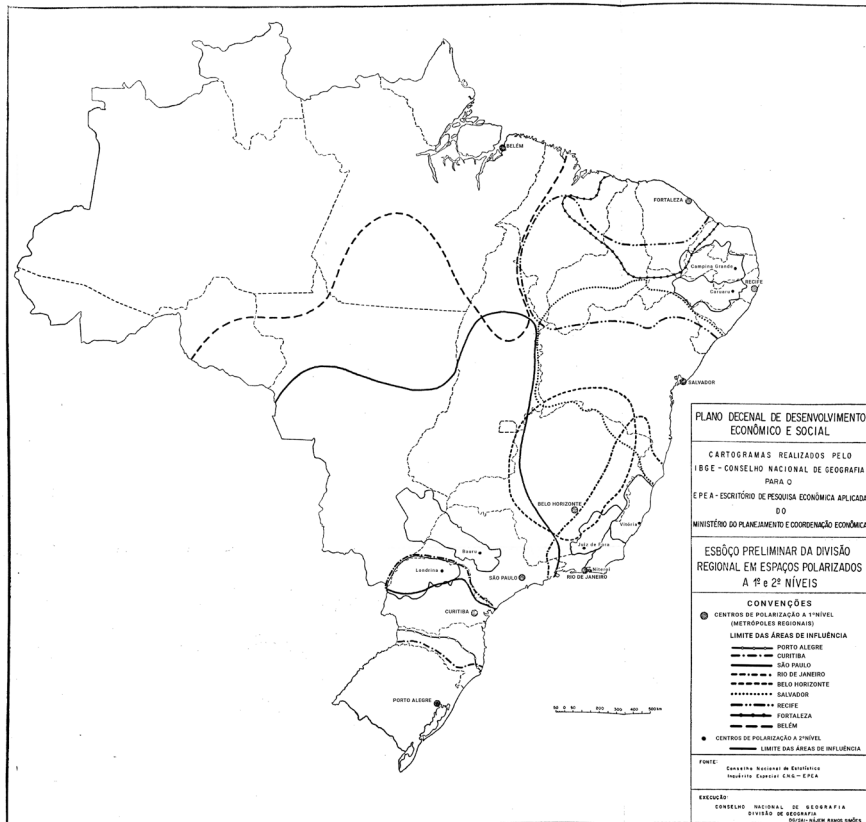
A definição dessas regiões foi formulada a pedido do Epea e em caráter preliminar pelo Conselho Nacional de Geografia e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sob consultoria do próprio Rochefort, e divulgada em duas publicações de janeiro de 1967: *Esboço preliminar de divisão do Brasil em espaços polarizados* (IBGE, 1967a) e *Esboço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas* (IBGE, 1967b).

2 O Plano Decenal foi elaborado pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) – atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – e pelo grupo de coordenação do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, chefiado pelo ministro Roberto Campos, com representantes interministeriais, estaduais, regionais e do setor privado (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967b, p. 9). Foi proposto com a finalidade de dar prosseguimento às diretrizes da primeira gestão do regime civil-militar, mas pela perspectiva de longo prazo, com previsão para dez anos. A maior parte dos investimentos do primeiro quinquênio (1967-1971) foi prevista para a infraestrutura (64,45%), com destaque para os transportes (32,41%), a habitação (8,21%) o saneamento (5,35%) e a educação e a saúde (4,53%) (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967b, p. 92).

3 A vinda de Rochefort ao Brasil em 1966, patrocinada pelo Epea, decorreu de uma parceria que se iniciara na década de 1950 (com sua participação no Décimo Oitavo Congresso Internacional de Geografia, em 1956, e na Conferência da Associação dos Geógrafos Brasileiros, em 1957) e se estendeu pelas duas décadas seguintes por meio de cursos na Bahia e em Pernambuco, nos anos 1960, e de sua atuação junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e à Comissão Nacional de Política Urbana (CNPUR), nos anos 1970 (Bomfim, 2015, sem página).

Nos estudos apresentados, os territórios menos desenvolvidos foram caracterizados como regiões homogêneas pela presença de poucas atividades produtivas e com menor dinâmica, e os territórios mais desenvolvidos foram definidos como regiões polarizadas, onde predominava certa variedade de atividades econômicas (especialmente de serviços) e respectiva diversidade de desenvolvimento (IBGE, 1967b, p. 6).

Figura 1 – Esboço preliminar da divisão regional em espaços polarizados (1º e 2º níveis)



Fontes: IBGE, 1967a, p. 6; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, sem página.

Figura 2 – Esboço preliminar da divisão do Brasil em regiões homogêneas



Fontes: IBGE, 1967b, p. 15; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, sem página.

As regionalizações preconizadas nesse período pelo IBGE, incluindo o documento *Subsídios à regionalização* (1968), consolidaram a base da organização territorial, ao menos, nos cinquenta anos seguintes. No centro esteve a ideia do polo (cuja matriz foi a teoria dos polos de crescimento, de F. Perroux, de 1955), que com a colaboração do IBGE (Pedrosa, 2017, p. 2-3) se concretizou como um referencial do planejamento. Com base nesses referenciais, a cidade passou a ser um elemento estrutural do desenvolvimento nacional, como defendia Friedmann (1960), pela sua interface urbana e regional.

Essa ideia circulava desde os anos 1950 em instituições regionais, como a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU),⁴ e em estudos desenvolvidos pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), que esteve envolvida com a CIBPU, e condizia a alternativas que possibilitavam romper as desigualdades pelo avanço econômico e industrial. Sua aplicação no âmbito federal justificava-se por unir os objetivos de proporcionar desenvolvimento; ordenar o território por hierarquias urbanas por meio da concentração de serviços e indústrias em cidades com potencial de desenvolvimento; e constituir novas formas de regionalização para a provisão de infraestrutura e investimentos. E no decorrer do regime civil-militar agregou ainda as estratégias de integração nacional pela possibilidade de articulação da cadeia produtiva, de constituição de novos espaços de colonização e, principalmente, de comando territorial direcionado ao controle – chamado pelos militares de segurança – das grandes cidades.

O Plano Decenal não avançou em razão da troca de governo no ano seguinte à sua elaboração, mas o que ficou dele – uma visão sobre a organização do território nacional – direcionou as escolhas locacionais dos investimentos públicos e privados praticadas, principalmente pelo Ministério do Interior, ao qual estavam subordinados os organismos regionais (todas as superintendências e bancos regionais) e aqueles direcionados ao planejamento urbano, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) (Iorio, 2015). Ao trazer uma importante visão estratégica das prioridades nacionais a longo prazo (Rezende, 2010, p. 12), o Plano Decenal legou ideias que se enraizaram nos planos seguintes.

A importância da compreensão da cidade pelas suas funções regionais na constituição de um projeto nacional de desenvolvimento baseado na industrialização e efetivado pelo planejamento foi expressa pelas publicações que se difundiram entre os anos 1960 e 1970. *A carta dos Andes* (Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento – Cinva –, 1960), *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à região amazônica)* (Friedmann, 1960), *Evolução da rede urbana brasileira* (Geiger, 1963), *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbano y regional* (Perroux; Friedmann; Tinbergen, 1973), *Os espaços econômicos* (Boudeville, 1973),

4 Para uma análise aprofundada sobre os polos de desenvolvimento na CIBPU, consultar Chiquito, 2017.

Planejamento urbano e regional (Rattner, 1974) e *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas* (Hilhorst, 1975) são algumas delas.⁵

Publicações como a *Revista Brasileira de Geografia* (editada pelo IBGE desde 1939) e cursos técnicos (como o curso de planejamento regional oferecido pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e pela Fundação Getúlio Vargas, entre 1955 e 1956) e de extensão universitária (como o curso de planejamento regional oferecido por CIBPU, Epea, Faculdade de Economia e Administração (FEA-USP), Regional Science Research Institute da Universidade da Pensilvânia e Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1966) também colaboraram na propagação de artigos, métodos e práticas que exploraram a relação entre as questões regionais e o planejamento.⁶

Por esses referenciais articulados aos planos federais, o planejamento consolidou-se como acolhedor de diferentes setores: administrativos (censitários, sociais), econômicos (industriais, rurais, extrativistas), infraestruturais (rodoviário, energético, de comunicações) e sociais. Ficou evidente que o sistemático predomínio setorial no planejamento federal se construiu entre os anos 1930 e 1960 por uma complexa política de regionalização (por estudos, provisões e gestão de recursos), por meio da qual se instalaram práticas de planejamento que receberam e difundiram as propostas de Michel Rochefort e suas variantes.

REGIONALIZAÇÕES DO TERRITÓRIO: NUCLEAÇÃO ESTADUAL, CENTRO-SUL E O NORDESTE

A destinação de recursos para as capitais estaduais e o Centro-Sul entre os anos de 1930 e 1950, bem como o interesse em combater as desigualdades regionais por meio de políticas de incentivos fiscais no Nordeste após a década de 1950, consolidou um conjunto de regionalizações do território

5 Outros títulos e coletâneas de textos do mesmo período também colaboraram para divulgar e consolidar a disciplina do planejamento regional e sua relação com o projeto nacional de desenvolvimento abordando direta ou indiretamente a cidade. Essas publicações reforçaram o debate crítico em torno do assunto, mas também demonstraram a ação do Estado na sistematização e na divulgação desse conhecimento: *A economia do século XX* (Perroux, 1967), *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro* (Ferreira; Lodder; Tolosa; Haddad; Schickler, 1974), *Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico* (Faissol, 1974), *Crise regional e planejamento: processo de criação da Sudene* (Cohn, 1976).

6 O curso técnico de planejamento regional, de 1955 e 1956, foi sistematizado no livro *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)* (Friedmann, 1960) e o curso de extensão universitária de planejamento regional, de 1966, foi sistematizado em apostilas disponibilizadas no acervo da CIBPU.

nacional. Simultaneamente, a ação estatal de reconhecer e delimitar administrativamente esse território proporcionou estudos do IBGE que se propagaram a partir do final dos anos 1930 por divisões regionais. Essas diferentes categorias de regionalização estão na base das decisões sobre investimentos que ainda vigoram no governo federal.

Nucleação estadual pela hegemonia setorial

De maneira geral, até os anos 1930, os estados brasileiros ainda apresentavam uma estrutura territorial correspondente à herança colonial, formada, nas palavras de Francisco de Oliveira (1985, p. 33), por arquipélagos ou subespaços autônomos e, como caracterizou Milton Santos (1998, p. 26), baseada em economias de exportação. O crescimento da atividade industrial ao longo da primeira metade do século XX e a integração do mercado interno resultaram dos esforços estatais de investimentos em infraestrutura de transporte e de energia nos setores produtivos agrícolas e de indústria de base que fortaleceram os alicerces de uma sociedade urbana.

Ao longo do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), as reformas de Estado incentivaram o desenvolvimento, a industrialização e a proteção dos recursos naturais, complementados no seu segundo governo (1951-1954) pelo incentivo a um capitalismo nacional com base nos investimentos para geração de energia (carvão, petróleo e eletricidade), além do sistema de transportes ferroviário, rodoviário e marítimo (Ianni, 1971, p. 66, 67 e 113).

Parte da estratégia de centralização administrativa do primeiro governo getulista ocorreu pelo controle territorial aproveitando-se da produção de conhecimento estatístico e geográfico que resultou na primeira divisão regional oficial do Brasil, proposta pelo IBGE no final da década de 1930 e institucionalizada pela Circular nº 1, de 31 de janeiro de 1942 (Contel, 2014, p. 3).⁷ Sintomática de uma ocupação demograficamente escassa, mas que estava concentrada nas principais cidades litorâneas, essa divisão regional baseada nos critérios fisiográficos (para as grandes regiões) e socioe-

⁷ As divisões regionais têm sido consideradas importantes meios de obtenção de dados e de provisão de políticas e investimentos desde o século XIX. Contudo, foi a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas que se tornaram fundamentais para as políticas públicas e os investimentos federais. Após a proposta de 1942, seguiram a de 1970 (Decreto-Lei nº 67.647, de 23 de novembro de 1970), vigente até hoje com pequenas modificações, e a de 1990 (Resolução nº 11 da presidência do IBGE, de 5 de junho de 1990), com foco nas micro e mesorregiões (Contel, 2014).

conômicos (para as subdivisões) dividiu o país em cinco principais regiões (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste). Esse estudo foi estratégico para a administração federal, sobretudo pelo controle centralizado das informações, pela compreensão da totalidade do território nacional, que até então estava sob ações das oligarquias regionais, e pela possibilidade de suprir com dados atualizados as ações estatais do planejamento setorial.

As revisões dessa divisão regional confirmaram a consolidação de um projeto nacional baseado na regionalização, que foi explícito na proposta de 1970, com vistas ao desenvolvimento econômico (Almeida, 2003, p. 82). Com base nessa divisão, foram incorporados os parâmetros de regiões polarizadas e homogêneas.

Após a década de 1970, a evidência da relação urbano-regional possibilitou novas abordagens dessa regionalização pela identificação e caracterização das regiões de influência das cidades (Regic). Esse método confirmava o reconhecimento do aspecto regional das cidades e das próprias cidades como referência na organização do território, incorporando ao debate das divisões regionais (por macrorregiões) o critério da urbanização e o da importância do urbano.

Ao passo que se construía um conhecimento integrado sobre o país, essas informações possibilitavam ações com finalidades de suprir as demandas e atender aos problemas específicos de cada porção do território. A criação, em 1945, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) – originado da Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs) – e, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) é representativa de como as ações de planejamento organizaram-se de forma regionalizada e setorializada para buscar resolver a escassez de recursos naturais.

Foi pelo viés setorial, mas de caráter nacional, que se empreenderam esforços para a constituição de um mercado industrial. As definições do Plano Nacional Rodoviário (PNR, de 1944) materializaram territorialmente uma forma de integração da cadeia produtiva. E as soluções orientaram-se pelos diferentes níveis de urbanização do território nacional e pela finalidade de equipar aquele que viria a ser o centro produtivo nacional, o estado de São Paulo. As duas principais rodovias longitudinais, a rodovia Getúlio Vargas (de Belém – PA – até Jaguarão – RS) e a rodovia Transbrasiliana (de Belém – PA – até Santana do Livramento – RS) dividiram o território nacional em três porções (litoral, centro e oeste), que correspondiam a faixas de maior a menor densidade de cidades. E as principais rodovias radiais foram previstas a partir das

capitais estaduais Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife, Curitiba e Porto Alegre para articulá-las ao estado de São Paulo, que concentrou a malha rodoviária mais complexa e integrada de todo o sistema.

Os investimentos setoriais, principalmente em saúde, alimentação, transporte e energia, prosseguiram no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) como prioridade do Plano Salte.⁸ Nele, cerca de 57% do total dos investimentos previstos foram destinados ao setor de transportes concentrado na atual região Sudeste, nas principais capitais estaduais e nas cidades que eram pontos de entroncamento. A previsão para a infraestrutura energética também foi concentrada nos estados do Sul e do Sudeste, em usinas termelétricas e em pesquisa no setor de petróleo e carvão, além da construção de hidrelétricas no Rio São Francisco. Somente os investimentos em saúde – sobretudo na construção de redes de saneamento e infraestrutura hospitalar – e incentivos agrícolas dispersaram-se pela totalidade dos estados (Presidência da República, 1953, p. 10, 41-65).

Contudo, os embates políticos interferiram na aprovação da destinação dos recursos e a dotação orçamentária entre 1949 e 1951 (Presidência da República, 1953, p. IV-V, 189) restringiu-se a menos de 30% do total previsto, concentrando-se na construção do oleoduto Santos-São Paulo, das refinarias de petróleo de Cubatão (no estado de São Paulo) e de Mataripe (no estado da Bahia) e em obras hospitalares e de transportes.

A distribuição de investimentos em transportes e energia nas regiões historicamente mais desenvolvidas (nas principais capitais estaduais do Nordeste e nas regiões Sudeste e Sul) e na constituição de um celeiro agrícola no Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Vale do Paraíba reforçou o mapa de desequilíbrios regionais apontados por Celso Furtado em 1959 (Furtado, 2007) a respeito da formação econômica do país.

O projeto da unidade nacional passava, portanto, por privilégios nucleados nas principais capitais estaduais, reforçando o modelo insular, mas tensionando-o pelos esforços integradores das relações de mercado que constituíam novas formas de interdependência entre cidades. Por outro lado, começava a se configurar com mais clareza uma regionalização de investimentos federais, que se sobrepunha à divisão regional do IBGE e que consolidou as particularidades do Centro-Sul.

8 O Plano Salte foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1949, e previu a racionalização dos investimentos, entre 1950 e 1954, com a finalidade de resolver alguns “pontos de estrangulamento” da economia nacional apontados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1948.

Concentração de investimentos no Centro-Sul

No decorrer dos anos 1950, as transformações territoriais foram impulsionadas por programas de governo com visão economicamente integrada. No campo do planejamento, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) inovou com o Programa de Metas.⁹ O programa concentrou-se em cinco setores-chave da economia, públicos e privados: produção de energia, investimento em transporte, aumento da produção da cadeia alimentícia, concentração de investimentos na indústria de base e educação (Presidência da República, 1958).

Os cinco setores-chave foram distribuídos em 30 metas, e a elas foi incorporada a meta-síntese pela construção de Brasília. A importância da construção de uma nova capital no interior do país dividia-se entre o caráter econômico e logístico de integração territorial por um polo administrativo e o caráter propagandístico de uma obra que sintetizasse a modernidade da gestão de Kubitschek. Paradigmaticamente, seu projeto urbanístico, concebido em 1957 pelo arquiteto Lucio Costa, já apontava para a função regional da cidade. A concepção de um núcleo urbano principal, chamado de Plano Piloto, foi proposta como elemento que deveria ordenar o futuro desenvolvimento regional do Distrito Federal (Costa, 1957), ainda por ser concebido.

Os estudos comparativos realizados pelo Executivo federal entre as metas e sua efetividade demonstram a concentração territorial (quantitativa e qualitativa) da aplicação dos recursos. Das catorze termo e hidrelétricas em construção ou ampliação, doze estavam localizadas na região Sudeste e representavam 94,5% da previsão de geração de energia; os investimentos em programas e estrutura jurídica para a produção de energia nuclear concentraram-se fundamentalmente no estado de São Paulo; a produção de carvão mineral recebeu investimentos predominantemente nos três estados da região Sul; a instalação de plataformas marítimas e refinarias de petróleo ocorreu com maior ênfase nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro; a construção de novas ferrovias foi predominante no Sudeste (exceto no Espírito Santo) e no

9 A elaboração do Programa de Metas foi liderada por Roberto Campos e Lucas Lopes, e o programa foi aprovado em 1956, no primeiro ano do mandato, para atender às demandas econômicas e populistas da campanha presidencial de Kubitschek (Lafer, 2002). A previsão de investimentos das 30 metas que foram detalhadas financeiramente pelo conselho de desenvolvimento representava aproximadamente 25% da produção nacional e 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB).

Sul; as principais obras de melhorias aeroportuárias foram exclusivamente nos aeroportos das cidades do Rio de Janeiro, de Campinas (SP) e de Anápolis (GO), por sua proximidade com Brasília. A construção de armazéns, silos e frigoríficos foi predominante no Rio Grande do Sul; a indústria química (de fertilizantes) recebeu mais investimentos no estado de São Paulo e a de siderurgia concentrou-se em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A produção de alumínio consolidou-se em Minas Gerais e São Paulo e a indústria automobilística instalou-se, em quase sua totalidade, ao redor da capital São Paulo, no eixo definido pela rodovia Anchieta, representando, até 1959, 52,6% do total previsto nesse setor para todo o país (Presidência da República, 1959, p. 23-88). Esses dados são ilustrativos dos espaços privilegiados pelo planejamento e da desproporcional concentração dos recursos.

Brasília consolidou-se como realidade e como núcleo de desenvolvimento *ex novo*, centro dinâmico, logístico, econômico e simbólico das transformações. A partir da nova capital federal, era prevista uma integração nacional pela construção das rodovias Brasília-Anápolis, Belém-Brasília, Fortaleza-Brasília e Brasília-Belo Horizonte. Os principais núcleos urbanos beneficiados por esses investimentos representaram importante alternativa ao meio rural, orientando um deslocamento demográfico em busca de oportunidades de emprego na indústria e nos serviços urbanos.

Essa porção do território atendida diretamente pelo planejamento foi denominada de Centro-Sul pelo Programa de Metas (1956) e a partir de então tornou-se objeto frequente de ações e estudos. O Plano Nacional de Desenvolvimento de 1971 (Primeiro PND) e o Plano Nacional de Desenvolvimento de 1975 (Segundo PND), assim como o próprio Plano de Metas, empregaram o termo Centro-Sul, mas não deixaram claro a que delimitação se referiam. O Plano Trienal (1963) e o PED (1967) empregaram-no referindo-se a uma região que incorporava os estados de Goiás (sem a atual divisão de Tocantins) e aqueles que hoje compõem as regiões Sul e Sudeste. O Plano Decenal (1966) apresentou documento específico para caracterizá-lo referindo-se à delimitação usada pela CIBPU: todos os estados do Sul e do Sudeste e os estados de Goiás e Mato Grosso. A designação variou segundo os critérios setoriais e governamentais, demonstrando a falta de consenso a respeito de uma delimitação, mas a unanimidade quanto à sua hegemonia como região de investimentos.

O Nordeste e o reconhecimento dos desequilíbrios regionais

Se por um lado o governo Kubitschek proporcionou concentração de poder e de investimentos públicos no Centro-Sul, por outro buscou combater os desequilíbrios regionais pela criação, em 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).¹⁰ Dessa forma, o Nordeste legitimou-se como região de interesse nacional inserida em políticas de incentivos fiscais para industrialização, geração de emprego e promoção de condições para reverter os ciclos de pobreza e de êxodo ocasionados pelas secas e pela escassez de recursos naturais.

Nos dois planos diretores coordenados por Furtado (para os períodos de 1961 a 1963 e de 1963 a 1965), no âmbito regional, as políticas verteteram-se para a reversão do fluxo de migração, reorientando-o para o Maranhão. A estratégia foi promover assentamentos em uma faixa de 20 quilômetros ao longo da BR-22 (entre Bacabal e Pindaré-Mirim), com concessão de lotes de 40 hectares para cada família, e a construção de habitações populares atrelada à criação de cidades ou distritos industriais. Estes deveriam ser integrados aos equipamentos de infraestrutura social, como os de educação e saúde, além de aos equipamentos comerciais, compondo “unidades de vizinhança” em oposição às “cidades-dormitórios” (Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, 1966a, p. 237, 241 e 243; 1966b, p. 63).

O legado da visão de Celso Furtado extrapolou os limites da Sudene e se consolidou como política nacional pelo Plano Trienal¹¹ para o período de 1963-1965, no governo de João Goulart (1961-1964). O plano tratou como prioritário o combate às desigualdades regionais por meio de políticas de incentivo à industrialização e da desconcentração de investimentos (Presidência da República, 1963a, p. 8-10 e 16-17; 1963b, p. 85-86). A própria Reforma de Base, incorporada ao Plano Trienal, destacava a desigualdade regional como pauta prioritária da provisão orçamentária.

10 A criação da Sudene foi liderada pelo economista Celso Furtado, importante representante do modelo cepalino para o desenvolvimento.

11 A elaboração do Plano Trienal foi liderada pelo próprio Celso Furtado e previu investimentos de cerca de 18% do produto nacional. Contudo, a instabilidade política, a alta da inflação, a diminuição dos investimentos, a alta na entrada de capital externo e o aumento da taxa de lucro (Ianni, 1971, p. 192) fragilizaram a gestão de João Goulart, propiciando um ambiente especulativo para sua deposição da Presidência da República, como ocorreu em 1964.

Certamente, o Plano Trienal evidenciou de forma pioneira esse aspecto. Não que a perspectiva de organização territorial ou de combate às desigualdades pela ação regional não estivesse presente mesmo que de forma indireta nos planos anteriores, como no Plano Salte ou no Programa de Metas, mas de certo não estava definida como a base programática deles.

Diante da falta de alianças para o governo prosseguir e do afastamento de Furtado em 1963, o Plano Trienal não teve continuidade. Suas propostas teriam grande dificuldade de serem aceitas pelos centros de poder porque propunham a transformação de suas bases tradicionais, mas seus preceitos de combate aos desequilíbrios regionais perduraram como tema político e grande questão do desenvolvimento nas décadas seguintes.

Até o início do regime civil-militar, entre 1944 e 1964, os principais planos nacionais conformaram-se como uma reunião de metas setoriais cujas incidências no território concentraram forças nas políticas de industrialização e de compensação dos desequilíbrios regionais por meio de provisão de recursos para o Centro-Sul, o Nordeste e as principais capitais estaduais.

Concebidos junto à Presidência da República, os planos efetivaram-se de acordo com a habilidade política do Executivo junto ao congresso, condição que impediu – na maior parte das vezes – a totalidade da realização de suas previsões orçamentárias.

A parcialidade de suas efetivações influenciou o processo de urbanização. Ou seja, o que já era previsto originalmente como investimentos concentrados territorialmente acentuou-se pelas decisões de, diante dos cortes orçamentários, priorizar as regiões mais desenvolvidas para a provisão de recursos.

A conformação desproporcional consolidou-se por investimentos setoriais (principalmente em transporte, energia, alimentação etc.) e com previsões de concentração de recursos em áreas que já dispunham de potencial de desenvolvimento.

As áreas com provisão estatal atraíram investimentos privados por serem mais qualificadas à produção. As transformações nesses espaços urbanos decorrentes dos investimentos privados exigiram, por sua vez, novos investimentos públicos para atenderem às novas demandas, reforçando assim um círculo vicioso de transformação e desenvolvimento territorial desequilibrado.

POLOS E O SISTEMA DE CIDADES: APROPRIAÇÕES CONTRADITÓRIAS DA IDEIA DE POLO

O regime civil-militar que se instalou em 1964 articulou uma prática sistêmica do planejamento que consolidou um duplo movimento nas cidades brasileiras, de concentração e dispersão polarizadas de recursos públicos, de instituições administrativas, de pessoas e de capital privado. Esse movimento colaborou na constituição de um sistema urbano baseado em respostas às economias e às deseconomias de aglomeração.

Foi também a partir de 1964 que o planejamento incorporou definitivamente a ideia de polo, embora de forma contraditória. Por exemplo, em 1964, a CIBPU propôs a polarização de núcleos urbanos secundários do Centro-Sul por meio do Plano de Industrialização Regional (PIR).¹² O objetivo foi constituir polos de desenvolvimento “para onde seriam canalizados investimentos que teriam o caráter de tornar a área um centro dinâmico do ponto de vista do Estado” (CIBPU, 1964e, p. 11). Por outro lado, a partir do Plano Decenal (1966) e mais enfaticamente a partir do PED (1967), a ideia do polo foi difundida – não exclusivamente, mas principalmente – para as principais capitais estaduais.

Houve, portanto, um entendimento da prática da polarização pela escolha de cidades intermediárias em crescimento, que preconizariam um possível equilíbrio territorial do desenvolvimento, e outro que privilegiou as principais capitais estaduais, mais desenvolvidas em relação a outras cidades, reforçando o aspecto concentrador e desigual das oportunidades e dos investimentos. E, embora divergentes, essas duas práticas coexistiram e interferiram diretamente no processo de urbanização com base em uma ideia comum, a da atribuição de uma dimensão regional às cidades pela sua funcionalidade dentro do sistema urbano.

Após a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, no primeiro ano da gestão do general Castello Branco (1964-1967), o planejamento tornou-se atividade sistemática. O Paeg, de 1964, liderado pelo ministro Roberto Campos, estabeleceu alguns marcos que garantiram a perenidade desse processo.

12 O PIR foi abordado com mais detalhes no capítulo 1 deste livro (“A CIBPU e a disputa pelo desenvolvimento regional: ideias, agentes e institucionalidades”).

No âmbito urbano, constituiu-se um novo arcabouço institucional pela criação, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, do BNH, do Fundo Nacional da Habitação (FNH) e do Serfhou, que, pelo Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, regulamentou as atribuições do Serfhou e criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, destinado a prover recursos para a elaboração de planos e estudos de desenvolvimento local integrado.

A partir de então, a política habitacional inseriu-se na política de contenção de inflação, aceleração do desenvolvimento econômico e geração de emprego. E, a fim de combater o déficit habitacional, calculado em sete milhões de unidades, a política urbana previu 100 mil casas em 1965 e 150 mil em 1966, geração de emprego na ordem de 75 mil diretos e outros 100 mil indiretos em 1965 e previsão de outros 150 mil em 1966 (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964, p. 87-89). Seus resultados parciais foram ínfimos diante da demanda do problema habitacional, mas foram uma resposta às demandas de alguns setores, como o da construção civil.

A transição do governo de Castello Branco para o governo de Costa e Silva (1967-1969) foi marcada por instabilidade social, maiores disputas políticas e pouco avanço econômico, o que levou o segundo governo militar a substituir o Paeg pelo PED, em 1967,¹³ para o período de 1968-1970.

O PED, elaborado após o Plano Decenal (1966) e em consonância com suas definições conceituais, consolidou a transformação do espaço urbano em estratégia de desenvolvimento econômico ao promover seletividades locais em função do potencial de retornos econômicos aos setores público e privado nos âmbitos regional e urbano. Com as diretrizes do PED, o Serfhou e o BNH tornaram-se os principais canais de investimentos públicos federais nas cidades consideradas polos pela destinação priorizada de recursos. As afinidades entre o PED e o Plano Decenal foram fundamentais para a constituição de um território polarizado com base nas formulações de desenvolvimento econômico.

13 O PED foi liderado por Helio Beltrão como ministro do Planejamento e Coordenação Geral, com o apoio do Epea e de Roberto Campos (mantido como ministro extraordinário no período de sua elaboração), além da orientação econômica de Delfim Netto, ministro da Fazenda. Delfim Netto havia coordenado a elaboração do PIR, com base no qual aplicou o conceito de polos, e a equipe do PED foi a mesma equipe que elaborou o Plano Decenal.

No contexto social, é importante recordar que a aplicação dessas diretrizes ocorreu sob forte centralização do poder federal, com o objetivo de manter “um clima de ordem interna e estabilidade institucional” como “condição indispensável à retomada do desenvolvimento” (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 8), o que resultou no radicalismo das ações antidemocráticas.

No desenvolvimento urbano, o objetivo foi orientá-lo a partir das regiões-programa e dos polos de desenvolvimento para concentrar os investimentos em áreas com potencial de influência sobre seus arredores. O planejamento local integrado foi previsto como complemento no nível municipal dessas ações e ao ser assumido pelo Serfhau¹⁴ deveria abordar quatro aspectos: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 161-162; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, p. 109).

No PED, a previsão para recursos habitacionais focou na geração de emprego pela produção de materiais e construção de moradias, com a finalidade de reaquecer o mercado e a cadeia produtiva da construção civil com o emprego de “mão de obra ociosa, especialmente de trabalhadores não qualificados” (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967d, p. 139-142 e 174). O resultado foi o financiamento de cerca de 4,3 milhões de unidades habitacionais entre 1964 e 1986 pelo BNH por meio da operacionalização das Companhias de Habitação (Cohabs).¹⁵ As ações em âmbito urbano praticadas nesse período transformaram as cidades em locais propícios à atuação dos setores produtivos, o que resultou no espraiamento do tecido urbano e na precarização dos serviços públicos.

No desenvolvimento regional, o objetivo foi formar um mercado nacional integrado pela diferenciação econômica de cada região por meio de provisão – por parte do Estado – de infraestrutura básica e social, investimentos em saúde e educação, incentivos fiscais nas “áreas-problemas” Norte e Nordeste, direcionamento dos recursos para os polos de cada região e alta prioridade para os programas de desenvolvimento de áreas metropolitanas (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral,

14 Para diferentes interpretações sobre o papel assumido pelo Serfhau no planejamento urbano, ver Cintra, 1978; Vizioli, 1998; Feldman, 2005; Lucchese, Rosseto, 2018; Feldman, 2019.

15 Para uma análise detalhada sobre a política habitacional no regime civil-militar, ver Azevedo, 1982; Maricato, 1987; Bonduki, Koury, 2010; Royer, 2013.

1967, p. 146-148; Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, p. 17-18). Os recursos foram orientados pela concentração em “espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, capazes de induzir o crescimento de áreas vizinhas”, especialmente nos polos de desenvolvimento, para atrair capital privado e evitar a “disseminação de recursos por diversas áreas” (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 150).

Na Amazônia, o exemplo dessa polarização foi a previsão de investimento concentrado nos “polos de crescimento” Belém (pelo histórico de desenvolvimento) e Santarém-PA (pelo aproveitamento energético), além de Manaus, Macapá e Cuiabá, tidos como secundários (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 153). Para a integração e ocupação do território da Amazônia, previu-se a colonização e o povoamento com o apoio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e das Forças Armadas e, entre os planos especiais, a criação da Zona Franca de Manaus (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 154-155), concebida como um distrito industrial de escala continental.

No Nordeste, houve forte investimento em infraestrutura, incentivos cambial e fiscal e aporte financeiro para possibilitar recursos para a industrialização. Com tal investimento, as taxas de crescimento da região ficaram acima da média brasileira. Esses investimentos concentraram-se nos setores químico e petroquímico dos polos industriais de Salvador, Recife e Fortaleza (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, p. 68). Complementarmente, a Sudene incentivou investimentos nos estados do Piauí e do Maranhão (prioritariamente) e no Rio Grande do Norte e em Sergipe (secundariamente) (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967c, p. 75-82). O objetivo foi vincular a produção de cada estado a suas reservas naturais. Também foi adotado, no seu III Plano Diretor (para o período de 1966 a 1968), o modelo de polo de crescimento para cada estado, a fim de identificar áreas prioritárias de investimento e aproveitar as vantagens locacionais e os recursos naturais para grandes projetos (Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, 1966c, p. 14-15 e 61).

Com a permanência de investimentos em centros urbanos já desenvolvidos contemplando a criação de empregos, a promoção de melhores condições

de vida e a expansão da economia, o índice de migração entre as décadas de 1940 e 1980 aumentou seis vezes, com um fluxo aproximado de 20% da população total do país em 1980 (Cano, 2008, p. 195). Esse fenômeno demonstrava que o uso corrente da ideia de polo como referência para os investimentos ocorria em desacordo com as premissas originais, e a polarização tornou-se sinônimo de concentração de recursos, mas também de poder, de capital político, de oportunidades, de pessoas e de pobreza.

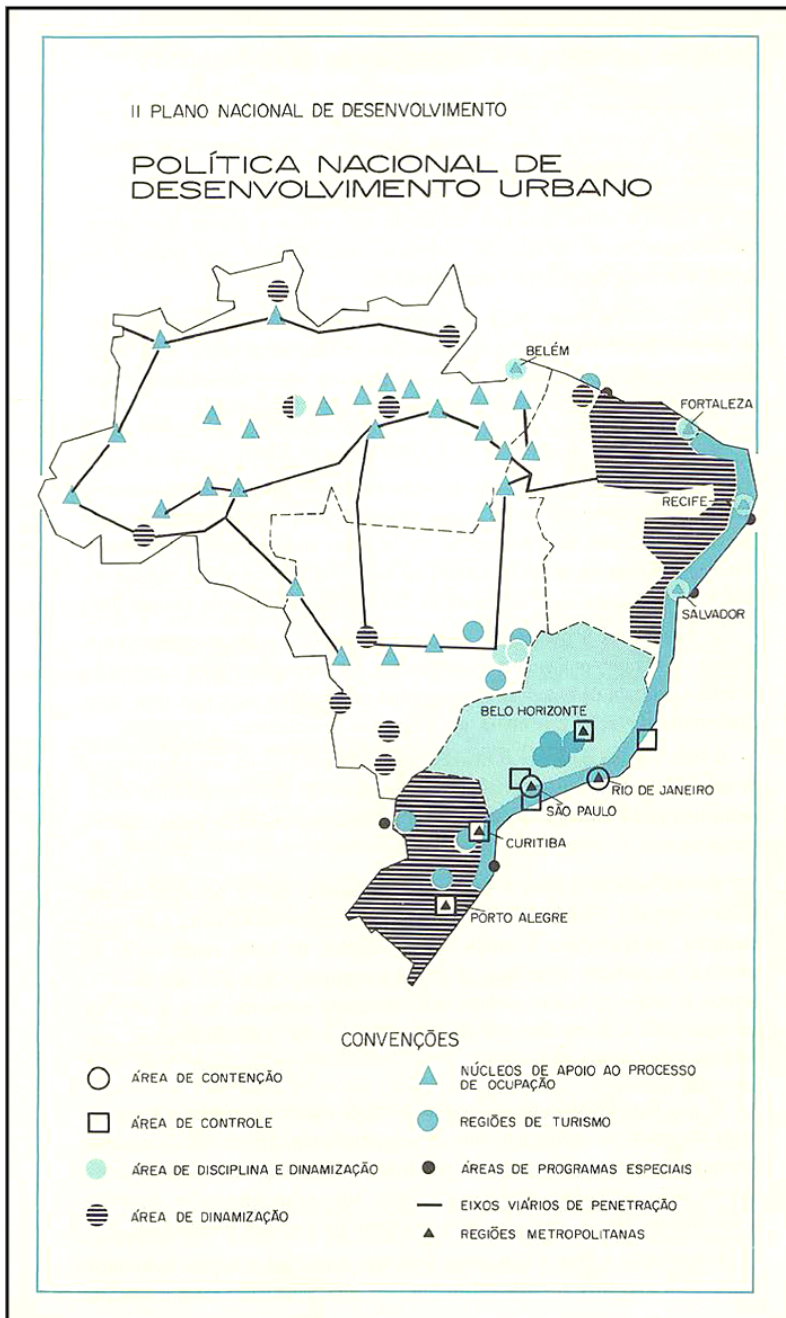
Em resposta aos efeitos danosos gerados pelas altas taxas de concentração, as cidades médias foram consideradas alternativa para reverter as deseconomias de aglomeração que se formaram nas grandes capitais e metrópoles e garantir o aumento dos rendimentos crescentes do setor industrial. O Programa de Cidades de Porte Médio, de 1976 - derivado das diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)¹⁶ -, estendeu por uma década incentivos a essa tipologia de cidade para criar condições favoráveis para a interiorização da atividade industrial.

Implantado originalmente pela Comissão Nacional de Planejamento Urbano (CNPU), o programa buscou fortalecer as cidades médias para atrair atividades produtivas, reduzir os fluxos migratórios que se direcionavam para as regiões metropolitanas e equilibrar regionalmente o desenvolvimento. Foram cerca de 140 cidades atendidas por sua capacitação e provisão de serviços, equipamentos e subsídios que as transformassem em centros com influência regional (Steinberger; Bruna, 2001, p. 51-52). O programa foi orientado pelas experiências francesa e inglesa (Souza, 2010, p. 118-120).

Essas dinâmicas constituíram-se por relações recíprocas, que foram muito além do deslocamento das plantas industriais, pois envolveram o movimento de recursos, fluxos de capital e de pessoas e a dispersão do trabalho e de instituições administrativas. Elas ocorreram sobre áreas previamente equipadas pelo Estado e que atendiam à proximidade com o mercado consumidor ao mesmo tempo que garantiam a constituição de novos espaços para as economias de aglomeração, além de se vincularem a novas tecnologias produtivas do setor primário pelo deslocamento das fronteiras agrícolas.

16 O Segundo PND foi aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, na gestão de Ernesto Geisel (1974-1979).

Figura 3 – Segundo PND



Fonte: República Federativa do Brasil, 1975, p. 91.

De maneira geral, as ações empreendidas pela CNPU por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano consolidaram um sistema urbano polarizado que articulava as principais capitais às cidades médias, o que correspondia a uma concepção desse período de compreender o planejamento por sistemas e subsistemas integrados, como tratado por Hilhorst (1975), de modo que os efeitos propagados por uma das partes interferiria no todo, e vice-versa.

A partir dos anos 1970, os eixos rodoviários foram incorporados aos polos como estratégia de desenvolvimento, e as principais cidades do sistema urbano foram transformadas em metrópoles. E, para além das políticas que priorizaram as cidades médias localizadas em áreas desenvolvidas, a criação de novas cidades articuladas à implantação de rodovias tornou-se política pública e teve como foco a região amazônica.

AMAZÔNIA ORIENTAL COMO FRONTEIRA ECONÔMICA: RODOVIAS FORMANDO EIXOS DE URBANIZAÇÃO

Na década de 1970, os eixos rodoviários passaram a ser incorporados aos polos como instrumento de colonização, industrialização e exploração dos recursos naturais na Amazônia Oriental. Ambos, polos e eixos, foram propostos de forma articulada e colaboraram na configuração da região amazônica pela ocupação de terras equipadas por infraestruturas econômicas. A implementação de cidades novas como núcleos de produção agrícola, de rodovias como eixos de ocupação e integração, de hidrelétricas e jazidas de exploração mineral como fontes de recursos para a industrialização foi uma das intervenções que colaboraram na distinção das ações sobre a região amazônica daquelas sobre as demais regiões brasileiras.

No governo de Garrastazu Médici (1969-1974), das três diretrizes apresentadas no documento Metas e Bases para Ação de Governo,¹⁷ duas demonstravam uma visão territorial: “modernizar o núcleo mais desenvolvido [...]” do Brasil e “tirar partido, para o desenvolvimento nacional, da dimensão continental do País, mediante estratégia que promova

17 O Metas e Bases para Ação de Governo foi elaborado com o objetivo de definir as principais diretrizes sem o propósito de estabelecer um novo plano, tendo em vista a perspectiva de elaboração do Primeiro PND para o mesmo ano.

o progresso de áreas novas e a ocupação de espaços vazios [...]” (Presidência da República, 1971, p. 10).

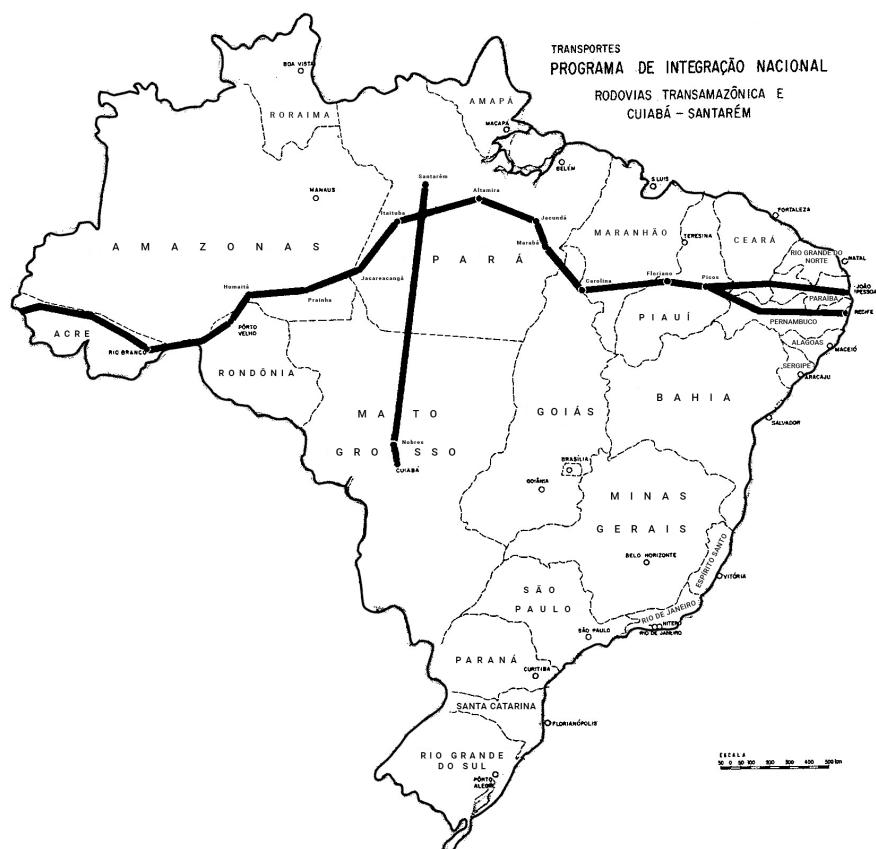
Sua repercussão no Programa de Integração Nacional¹⁸ garantiu aporte de recursos para a integração e o desenvolvimento do Nordeste e para a ocupação da Amazônia entre 1971 e 1974. Seus projetos prioritários foram a construção das rodovias Transamazônica (2.475 quilômetros) e Cuiabá-Santarém (1.500 quilômetros) (previstas no PNR de 1944), a implantação do plano de colonização associado às rodovias e a execução do Plano de Irrigação do Nordeste e de programas de colonização (Presidência da República, 1971, p. 32). A Transamazônica e a rodovia Cuiabá-Santarém tinham um objetivo comum de forçar a integração historicamente rompida entre o Centro-Sul e os “vazios” territoriais representados, principalmente, pela Amazônia Oriental. A Amazônia Oriental foi definida, no Segundo PND, em 1974, como a área formada pela região Norte, pelo norte do estado do Mato Grosso, pelo norte do estado de Goiás e pelo oeste do estado do Maranhão.

A prioridade na construção das duas rodovias tinha em vista estabelecer conexões com a rede rodoviária do Nordeste (principalmente com Teresina e Fortaleza), da Amazônia (de Porto Velho e Rio Branco até a fronteira com o Peru, a Guiana e a Venezuela) e do Planalto Central (Presidência da República, 1971, p. 159-161). Essas estradas, principalmente a Transamazônica, deveriam garantir condições de implantação do programa de colonização e da reforma agrária (Presidência da República, 1971, p. 234-235).

O plano de colonização deveria cumprir esses objetivos pela garantia de faixas de 10 quilômetros de cada lado ao longo das duas rodovias (Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970). Essas faixas seriam qualificadas por equipamentos sociais pela iniciativa privada por meio de incentivos fiscais e pela sua exploração econômica (Presidência da República, 1971, p. 32). A ocupação consolidaria a colonização do Centro-Norte do país com base em dois grandes eixos ortogonais para povoar e proteger o território, mas, fundamentalmente, para proporcionar espaços aptos à produtividade industrial ou agrícola.

18 O Programa de Integração Nacional foi concebido para, entre outros objetivos, deslocar a fronteira econômica para as margens do Rio Amazonas, integrar as estratégias de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, reorientar o deslocamento de mão de obra do Centro-Sul para os vales úmidos do Nordeste e promover a industrialização (Presidência da República, 1971, p. 31).

Figura 4 – Rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém



Fonte: documento produzido no âmbito do Programa de Integração Nacional e presente na publicação *Metas e bases para ação de governo* e no Primeiro PND (Presidência da República, 1971, p. 33; República Federativa do Brasil, 1971, p. 32).

A continuidade das ações nessas áreas de fronteira permaneceu com os investimentos previstos no Segundo PND, que vigorou de 1975 a 1979 (República Federativa do Brasil, 1975, p. 43 e 60), na gestão de Ernesto Geisel (1974-1979).

A implantação do Polo Petroquímico do Nordeste, no eixo Salvador-Aracaju-Maceió, e de áreas de colonização no Piauí e no Maranhão (República Federativa do Brasil, 1975, p. 61 e 64) foi uma das principais metas para o Nordeste e se complementava, em objetivos, com as propostas de ocupação ao longo das rodovias.

Na Amazônia e no Centro-Oeste, foram privilegiados os programas de colonização ao longo dos novos eixos viários (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém), a conclusão do distrito industrial da Zona Franca de Manaus e a implantação do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) (República Federativa do Brasil, 1975, p. 66 e 68).

Assim, por meio do Polamazônia, o governo de Geisel investiu em quinze polos de desenvolvimento regional entre 1975 e 1979. Os recursos deveriam ser usados para a infraestrutura, a exploração do ferro em Carajás e do alumínio em Trombetas e a regularização fundiária a fim de garantir condições ao desenvolvimento agrícola e industrial (Ministério do Interior, 1974, p. III) na Amazônia Oriental pelas suas sub-regiões.¹⁹ A elas foram destinados recursos vinculados à exploração mineral, à produção de energia e à atividade agrícola, mais fortemente concentrados nas áreas ao longo das principais rodovias (Transamazônica, Belém-Brasília e Perimetral Norte).

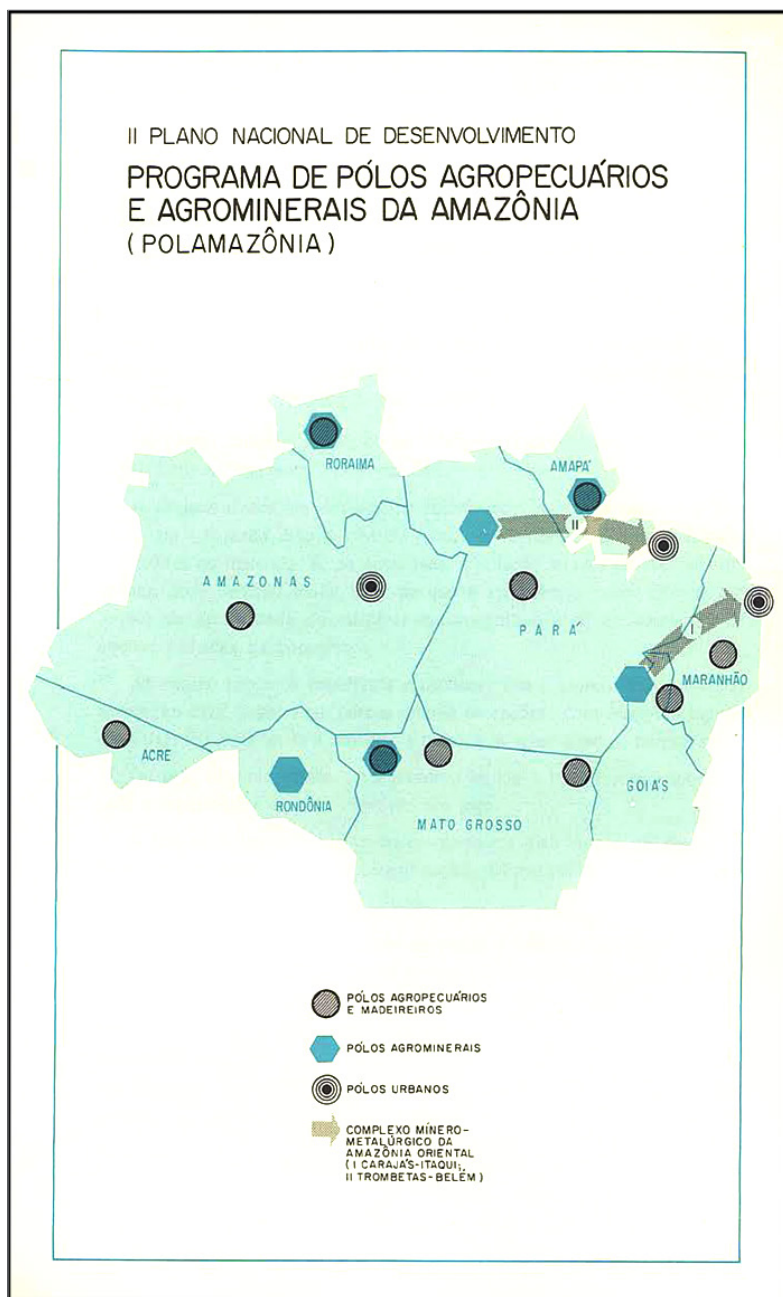
Nas ações que incidiram na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste, consideraram-se seus problemas sociais – principalmente de pobreza e movimentos migratórios – e o potencial de exploração dos recursos naturais dessas regiões. Embora tenham sido direcionados grandes montantes de recursos para esses programas, não foram resolvidos os reais problemas de desenvolvimento das regiões.

As ações inseriram essas regiões no sistema econômico de grandes obras infraestruturais e de exploração dos recursos naturais desconsiderando o impacto social e ambiental. As diretrizes do Primeiro PND²⁰ são expressões que orientaram essas práticas, e a construção de novas cidades ou a intensificação da urbanização de algumas existentes foram estratégias para cumprir as metas.

19 As sub-regiões destacadas nas propostas foram: Xingu-Araguaia, Carajás, Araguaia-Tocantins, Trombetas, Altamira, Pré-Amazônia Maranhense, Rondônia, Acre, Juruá-Solimões, Roraima, Tapajós, Amapá, Juruena, Aripuanã e Marajó (Ministério do Interior, 1974, p. III-XV).

20 O Primeiro PND foi instituído pela Lei nº 5.727, de 4 novembro de 1971. No âmbito territorial, deu prosseguimento ao Programa de Integração Nacional; consolidou o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra); incentivou a progressiva descentralização econômica por meio de polos agrícola-industriais regionais no Sul e no Nordeste e de polos agrícola-minerais regionais no Planalto Central e na Amazônia; buscou reorientar os fluxos migratórios para o aproveitamento da mão de obra não qualificada do Nordeste e o aproveitamento da terra e dos recursos naturais da Amazônia e do Planalto Central; visou potencializar Belém, Manaus e Santarém como principais polos para provisão de infraestrutura, educação, saúde e desenvolvimento; investiu nos programas de colonização, principalmente na região da Transamazônica (República Federativa do Brasil, 1971, p. 19, 22-30).

Figura 5 – Polos na Amazônia em estudo do Polamazônia para o Segundo PND



Fonte: República Federativa do Brasil, 1975, p. 67.

Essas ações resultaram em relativa perda de autonomia dessas regiões para o desenvolvimento, transformando-as em subsidiárias das regiões mais desenvolvidas industrialmente. Pois, ao direcionarem a predominância de atividades pela hegemonia do setor primário, reduziram a capacidade de o Nordeste e a Amazônia desenvolverem-se por outros meios econômicos.

É sintomática a definição dessas áreas por parte dos planos nacionais como “vazios” ou “regiões-problema” desconsiderando, ou minimizando, o meio ambiente, suas particularidades naturais, sua ocupação e seu histórico na formação do território brasileiro. Foi com base nessa visão que as rodovias passaram a ser incorporadas como ordenadoras de colonização, servindo de base para a fundação de novos núcleos urbanos ou atendendo a núcleos já existentes. Junto aos polos, paulatinamente constituíram-se unidades urbanizadas de dimensões regionais, emergindo como principal evidência material e estratégica do desenvolvimento nacional daquele período e com forte viés geopolítico na defesa das fronteiras territoriais.

O avanço dos preceitos regionais sobre as decisões do planejamento federal e a urbanização simultaneamente polarizada e linear constituíram núcleos urbanos que hoje correspondem aos polos de segunda categoria na rede urbana brasileira.

METRÓPOLE REGIONAL E O COMANDO DA REDE URBANA: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS CONCEITOS

A institucionalização das metrópoles foi representativa do esforço federal em reconhecer as funções regionais que a cidade deveria desempenhar no projeto de desenvolvimento nacional. E a definição conceitual da metrópole, no Brasil, teve como uma das principais fontes teóricas o modelo utilizado por Michel Rochefort. Em seus estudos sobre a França (Rochefort, 1967b, p. 11-15), ele identificou a importância de determinada cidade com base em seu raio de influência medido pela presença e pela qualidade de seus equipamentos terciários (comerciais, financeiros, administrativos, de ensino superior, de médicos especialistas, culturais, artísticos, esportivos e de profissões raras) em comparação aos das cidades ao redor. Essa condição deveria indicar a importância funcional de cada metrópole regional na hierarquia urbana.

A identificação das metrópoles regionais e a definição das regiões homogêneas e polarizadas ocorreram simultânea e reciprocamente (Rochefort,

1967a, p. 2-22), porque, para o geógrafo francês, identificar os principais polos com essas características correspondia à possibilidade de promover ações que minimizassem as altas concentrações e proporcionassem maior equilíbrio territorial (Rochefort, 1967b, p. 15).

Sua proposta ocorreu vinculada ao histórico de influência da Geografia francesa sobre o IBGE até o final dos anos 1960 e correspondeu aos vínculos teóricos por meio da propagação do modelo de regiões funcionais ou nodais marcadas pelas relações e pelos fluxos entre as cidades em uma área de influência, como preconizado pelos estudos de W. Christaller (1933), A. Losch (1938) e F. Perroux (1955) (Balbim; Contel, 2013). Também sedimentou um expoente, no Brasil, da Geografia Ativa e da Nova Geografia ao valorizar os aspectos do desenvolvimento urbano e regional nas propostas de regionalização em um esforço de organização do espaço (Lencioni, 2009, p.141-144).

Os conceitos internacionais foram apropriados na ideia de metrópole regional, mas essa ideia – bem como havia ocorrido com a concepção de polo – foi instrumentalizada pelos planos nacionais com repercussões diferentes das previstas originalmente.

Essa construção teórica que se adaptou e se materializou na realidade brasileira direcionou as ações e influenciou as tomadas de decisões no âmbito do planejamento, atribuindo à metrópole regional *status* de parâmetro hegemônico da rede urbana. O papel regional de importantes núcleos urbanos foi fundamental para consolidar cidades que historicamente se formaram como espaços de concentração de poder político e econômico, população e atividade produtiva com destaque na escala nacional que justificasse seu reconhecimento.

Assim, pelo reconhecimento da concentração de serviços e pela possibilidade de atrair atividades industriais e difundir a cadeia produtiva, essas cidades deveriam consolidar uma região que estaria sob sua influência, redefinindo os critérios de regionalização para as políticas públicas.

A hierarquização urbana propagada por Rochefort foi incorporada ao sistema de planejamento federal, tornando-se importante parâmetro territorial para escalonar as demais unidades urbanas e regionais. Por exemplo, nos estudos que subsidiaram o Plano Decenal, as centralidades regionais, ou centros de polarização de primeiro nível (Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), foram conceituadas como metrópoles regionais e com base nelas foram definidas as centralidades de segundo nível no Nordeste – Caruaru (PE) e Campina

Grande (PB) –, no Sul – Londrina (PR) – e no Sudeste – Bauru (SP), Niterói (RJ), Juiz de Fora (MG) e Vitória (ES) (IBGE, 1967a, p. 6 e mapa 1).

A adoção do modelo de regionalização propagado por Rochefort levou os estudos do IBGE a críticas que apontaram as contradições entre a realidade brasileira (campo de aplicação das teorias francesas) e a dos países onde essas teorias foram desenvolvidas, a minimização da hierarquia das cidades à hierarquia dos serviços e o risco da manutenção da nucleação do território com a concentração do desenvolvimento sem configurar uma polarização que correspondesse ao equilíbrio das atividades produtivas (Bomfim, 2015, p. 7-9). Mas nenhuma crítica foi capaz de prever ou impedir o impacto hegemônico que as metrópoles regionais assumiriam na formulação de políticas públicas, na destinação e concentração de recursos e, principalmente, na caracterização das desigualdades regionais brasileiras.

Em circular dirigida aos órgãos estaduais de planejamento, em 1967, o Ministério do Interior orientou os estados sobre a definição dos polos de desenvolvimento e a implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (Ministério do Interior, 1967). Para os polos de desenvolvimento de interesse nacional (as metrópoles), seriam destinados os grandes investimentos públicos e privados para gerar economias de escala e economias externas com efeitos multiplicadores. Para os estados de São Paulo e da Guanabara, seria necessário um estudo específico para descentralizar as atividades dos seus polos. Para os polos de desenvolvimento de interesse macro-regional (cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes), seriam destinados investimentos públicos e privados controlados, com a finalidade de promover um desenvolvimento espacial equilibrado das economias regionais (alguns exemplos são Manaus, Londrina e Vitória). E, para os pontos de equilíbrio, seriam destinados investimentos, sobretudo nos setores de habitação, saúde e educação, com a finalidade de transformá-los em polos de segundo nível. Foi a partir dessa hierarquização que o PED (1967) e as ações do Serfhae e do BNH (articuladas com as Cohabs) aportaram recursos para planos e obras nos polos.

É sintomático que no momento de acirramento dos conflitos entre a sociedade e o regime civil-militar (a Constituição do regime civil-militar foi promulgada em janeiro de 1967 e o Ato Institucional nº 5 entrou em vigor em dezembro de 1968) o governo federal tenha optado por uma hierarquização urbana cuja concepção lhe garantiria a centralização das decisões como meio de controle da destinação de recursos e que as metrópoles regionais, lugares da concentração de riqueza e das desigualdades sociais,

focos de manifestações e espaços de atuação da oposição política, tenham sido definidas como a referência estratégica para provisão de recursos, domínio territorial e controle social.

Como resultado, houve um privilégio concedido às metrópoles que colaborou para que elas fossem consolidadas como pontos de convergência de atividades industriais, provisão de infraestrutura, equipamentos sociais e recursos para o desenvolvimento urbano, ampliando seu raio de influência regional. A divisão territorial do trabalho obteve nova configuração em razão da hierarquia formada pelas novas centralidades urbanas definidas pela paulatina polarização do território.

Os estudos do geógrafo Roberto Lobato Correa, de 1968, sobre os dois tipos de rede urbana configurados naquele momento – o desorganizado (na Amazônia, liderado por Belém; no Nordeste, por Recife, Salvador, Fortaleza e São Luís; e em Goiás, por Brasília-Goiânia) e o organizado (no Sul e no Sudeste liderado por Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) – demonstravam a hierarquia funcional centrada nas metrópoles regionais, que possuíam maior poder atrativo de atividades comerciais, de serviços etc. (IBGE, 1968, VII-1 e VII-5-VII-8) e, portanto, constituíam maior área de influência determinada pelas relações de interdependência. Era evidente que as cidades tinham ganhado papel central na organização territorial e que esse reconhecimento deveria orientar as novas regionalizações, como ocorreu a partir dos anos 1970, em uma recíproca influência com as formulações de políticas públicas.

Nesse aspecto, a metrópole regional organizava uma pirâmide funcional composta, em ordem decrescente, da própria metrópole (no topo), dos outros polos de desenvolvimento, dos municípios com potencial de se transformar em polos e (na base) os demais municípios. Não foi por mera coincidência que essa lógica foi incorporada pelo Ministério do Interior para a provisão de recursos que resultou em investimentos públicos e privados para garantir não apenas as condições de industrialização, mas também o processo de urbanização do espaço brasileiro como conhecemos.

As “nove grandes áreas metropolitanas” foram prioritárias para a aplicação de planos para o desenvolvimento urbano, enquanto as demais deveriam ser estimuladas a elaborá-los na “medida em que os recursos do Serfhaue dos governos locais” permitissem (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967, p. 162). A partir de 1967, o Serfhaue, associado a outras instituições, produziu documentos, debates e cursos sobre essas áreas

e apontou a necessidade de um planejamento metropolitano. Essas ações intensificaram-se no início dos anos 1970 e resultaram, entre outros esforços, na institucionalização das regiões metropolitanas.

Por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, foram estabelecidas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e, no ano seguinte, pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, foi estabelecida a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em *Metas e bases para ação de governo*, de 1971, já se destinavam recursos ao Grande Rio e à Grande São Paulo como aglomerações metropolitanas (Presidência da República, 1971, p. 235). As características dessas regiões foram motivadoras das políticas nacionais difundidas pelos Primeiro e Segundo PNDs, embora com divergências notáveis quanto aos incentivos à concentração e/ou à desconcentração das atividades produtivas.

O Primeiro PND, também de 1971, ao buscar aumentar o poder de competição da indústria nacional (República Federativa do Brasil, 1971, p. 20-22), consolidou o Centro-Sul pela concentração da cadeia produtiva industrial e de diferentes ramos da agroindústria, dos conglomerados financeiros e de comércios, com explícita preferência pelas regiões do Grande Rio e da Grande São Paulo (República Federativa do Brasil, 1971, p. 26).

O Segundo PND, de 1974, por outro lado, incentivou a atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial pelo combate à concentração em apenas uma área metropolitana e privilegiou o triângulo São Paulo-Belo Horizonte-Rio de Janeiro e os polos industriais do Sul e do Nordeste por meio da viabilização da descentralização e preservação das economias de escalas, da aglomeração e da produção econômica (República Federativa do Brasil, 1975, p. 40). Os estudos do Segundo PND reconheceram a tendência de “metropolitização” da sociedade por meio da formação de grandes aglomerados urbanos (República Federativa do Brasil, 1975, p. 85) e apontaram a necessidade de implantar as nove regiões metropolitanas criadas, de estabelecer as funções das metrópoles nacionais e das metrópoles regionais e de definir os polos secundários para efetivar as políticas de descentralização, principal diretriz de desenvolvimento urbano. Essa diretriz foi reforçada na região Sudeste pelo incentivo à desconcentração intrarregional dos seus dois principais aglomerados (Rio de Janeiro e São Paulo) e no Sul, no Nordeste e no Centro-Oeste pela valorização das metrópoles regionais e dos polos ou núcleos urbanos de médio porte, além da região geoeconômica de Brasília (República Federativa do Brasil, 1975, p. 87), o que, como mostrado, resultou nas políticas sobre cidades médias.

As nove regiões metropolitanas foram objeto de interesse em todas as diretrizes traçadas, mas principalmente quanto aos transportes coletivos, ao uso do solo, ao zoneamento urbano, ao saneamento, à provisão de equipamentos sociais e ao combate ao crime (República Federativa do Brasil, 1975, p. 90), também presentes nas leis que as definiram entre 1973 e 1974.

A partir de então, as metrópoles emergiram como pontos importantes dos fluxos de recursos e se consolidaram como principais referenciais das áreas mais urbanizadas, mas também de maiores índices de segregação e desigualdades. A qualificação desses espaços pelos investimentos nos serviços metropolitanos, que posteriormente foram reproduzidos nas demais cidades, seguiu a lógica setorial – transporte, habitação, saneamento etc., como presente em *A carta dos Andes* (Cinva, 1960) –, com baixa capacidade de integração setorial e alta propensão à hierarquização municipal.

Essa organização territorial conformou-se pelo acirramento de concentração de recursos nas cidades chamadas de primeiro nível, reforçando a assimetria das interdependências proporcionadas pelas relações industriais. A região metropolitana tornou-se síntese de espaço de controle pela metrópole em razão do aumento de sua hegemonia sobre os municípios que a compunham.

PLANEJAMENTO FEDERAL E ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL: ALGUMAS DEFINIÇÕES

A predominância do planejamento federal sobre a organização do território brasileiro teve, entre suas origens, uma construção teórico-metodológica que colaborou na institucionalização da hierarquia do planejamento pelos níveis administrativos. Essa hierarquia deveria partir do nível nacional e capilarizar para os níveis regional, estadual e municipal/local, nessa ordem. Os setores – ou as chamadas funções de transporte, habitação, obras, indústria, recreação, energia, educação, saúde, saneamento, economia etc. – foram privilegiados como uma importante etapa desse processo e entendidos como elementos independentes de planejamento, mas integrados por uma etapa global ou estrutural que respeitasse a hierarquia dos níveis administrativos. E, como processo, o planejamento foi inserido no cotidiano da gestão pública com a finalidade de orientar a aplicação de recursos considerando o aspecto territorial. A grande adesão por todos os níveis foi garantida pela sua instrumentalização sistematizada e divulgada por cursos e publicações.

No período entre os anos 1930 e 1970, o planejamento praticado pelo governo federal com vistas ao desenvolvimento e que incidiu sobre o território materializou-se por planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico alimentados pelas demandas setoriais. A essas ações vincularam-se leis, normativas e obras que constituíram um arcabouço amplo cuja efetivação foi parcial, respondendo a ações de curto prazo e com resultados inconclusos ou incompletos em relação a suas metas originais. A concentração dessas ações e dos respectivos investimentos nos polos ou nas principais cidades acirrou as desigualdades intra e inter-regionais.

Nesse período, o planejamento federal foi contínuo, muito embora a continuidade não tenha sido sinônimo de homogeneidade, pois a alternância entre regimes democráticos e autoritários ou entre vertentes políticas, ideológicas e partidárias dentro de um mesmo regime repercutiu na essência conflituosa das decisões.

Orientado pela estrutura estatal e recepcionando pautas e reivindicações das esferas pública e privada, o planejamento foi transversal aos espaços regional, metropolitano e urbano. Sobre essas escalas, previu ações pouco integradas e muito baseadas na infraestrutura. E, se a integração não ocorreu pela base das políticas públicas, o planejamento foi indutor da – e também influenciado pela – integração da cadeia produtiva industrial da construção civil, de grandes obras de infraestrutura econômica e de provisões em massa de habitação e equipamentos sociais, embora não de forma equilibrada regionalmente. Partiu de demandas (ausências, déficit, problemas, estrangulamentos e diagnósticos) das áreas que estavam se urbanizando para qualificá-las e torná-las aptas ao desenvolvimento nacional.

Os planos nacionais, regionais e sub-regionais alternaram-se e se complementaram, comprovando certa capilaridade do planejamento, condição que reforçou o trânsito das ideias e da hegemonia do polo como estratégia territorial para o desenvolvimento. Assim, as ações decorrentes desse planejamento fortaleceram-se pelo viés regional e incidiram sobre as cidades com base em visões distintas, mas integradas, de redes, sistemas e hierarquias urbanos. Essa situação conferiu ao desenvolvimento nacional um aspecto particularmente regional que se enraizou nas cidades.

Sua repercussão caracterizou-se por sucessivas regionalizações deflagradoras de um desenvolvimento urbano nucleado e desigual; por uma articulação territorial garantida pelos polos e eixos conferidos inicialmente como alternativas aos desequilíbrios regionais, mas logo transformados em instrumentos dos espaços de permanência dos principais investimentos; e

pelo comando das metrópoles regionais como peças-chave do desenvolvimento e das tomadas de decisão. Com a intensificação e a assimetria das interdependências, as cidades foram reconhecidas pelas suas funcionalidades regionais, e esse reconhecimento possibilitou uma nova interpretação sobre a rede urbana, caracterizada pela centralidade, pela hierarquia e pela divisão funcional representativa da distribuição territorial do trabalho.

Esse período de planejamento reuniu pleitos da sociedade civil e da iniciativa privada, que sobre os planos disputaram diferentes projetos de poder, pelos quais se pode identificar o motivo das contradições e controvérsias, mas também explicar a continuidade do planejamento na rotina institucional. Ao atender diferentes posições, garantiu-se como um meio representativo desses interesses e por eles foi defendido. Assim, o planejamento foi praticado como forma de controle administrativo, econômico, político, social e cultural sobre a organização territorial.

As pautas de industrialização, combate às desigualdades e crescimento econômico sucederam-se sem necessariamente substituir uma à outra e direcionaram com maior ou menor intensidade as decisões sobre a provisão infraestrutural, sobre o lugar de acomodação do êxodo rural nos centros urbanos e sobre a constituição de espaços de economias de aglomeração.

Na base desse planejamento, uma trama institucional federal tornou-se representativa das permanências das ideias. Instituições federais permeadas por classes profissionais ou estamentos burocráticos específicos criaram uma teia de soluções tão complementares quanto divergentes entre si. Por ter sido concebido, proposto e executado por essas instituições e capilarizado nos níveis hierárquicos inferiores (regional, estadual e municipal), o planejamento sempre foi tratado a partir da esfera pública. Epea e IBGE tiveram centralidade na formulação e difusão de alguns conceitos, como o de polos; o Ministério do Planejamento conduziu boa parte dos planos nacionais de desenvolvimento; o Ministério do Interior controlou a destinação de recursos por escolhas geopolíticas por meio das superintendências regionais, do BNH e do Serfhaui; e a CNPU, ao construir uma política urbana e um programa destinado às cidades médias, reforçou a relação entre o aspecto regional e o urbano nas cidades brasileiras.

Essa trajetória do planejamento pode ser constatada pelas diferentes temporalidades da organização territorial, que se sobrepõem e narram as convergências e divergências desse processo.

Enquanto a população brasileira pouco mais que dobrou entre as décadas de 1960 e 1990, o crescimento da malha rodoviária pavimentada no território nacional foi de dez vezes no mesmo período, o do número de terminais telefônicos foi de seis vezes entre 1972 e 1985 e também de seis vezes o da geração de energia elétrica entre 1970 e 1990 (Diniz; Crocco, 1996, p. 84). Esses dados demonstram o impacto do planejamento pelo papel preponderante dos setores infraestruturais econômicos nas políticas de investimentos.

Esses investimentos, junto aos incentivos fiscais para a difusão de novas atividades produtivas, foram vitais para o espraçamento da indústria para Brasília, Salvador, Fortaleza e Manaus, seguindo a nucleação por capitais. E a formação do Polígono Industrial (Andrade; Serra, 2008, p. 1), constituído pelos vértices Belo Horizonte (MG), Uberlândia (MG), Maringá (PR), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP), foi o responsável pela reversão da polarização industrial da Região Metropolitana de São Paulo (Diniz, 2000, p. 27), mas também evidenciou o Centro-Sul como espaço de permanências de recursos públicos e privados.

A hierarquia da rede urbana consolidou-se pelas regiões de influência das cidades e hoje está organizada pelo seu aspecto regional (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008, sem página) em grande metrópole nacional, metrópoles nacionais, metrópoles e capitais regionais, o que comprova a continuidade dos conceitos e propostas adotados a partir de 1966, mas – e fundamentalmente – o papel do IBGE na sua institucionalização.

As três faixas (litoral, centro e oeste) que podiam ser claramente distinguidas nas primeiras décadas do século XX pelos diferentes graus de urbanização foram descaracterizadas, muito embora seus elementos estruturais, como as regiões, os polos/eixos e as metrópoles permanecessem organizando o território. Entende-se então que o atual processo de urbanização, caracterizado por relações regionais mais intensas e desiguais, pode ser interpretado à luz de um repertório histórico do planejamento capaz de explicar algumas das origens da atual configuração do território, da fixação e do movimento de pessoas e da concentração de atividades produtivas, de capital e de instituições em certas áreas.

Assim, pode-se verificar que as evidências da trajetória do planejamento e de suas repercussões na organização territorial materializam-se pelos conflitos que caracterizam o atual processo de urbanização brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Schimdt. A Geografia do IBGE no sistema de planejamento territorial: um esboço histórico. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 164, n. 418, p. 79-99, 2003.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. Desconcentração industrial no Brasil – 1990/95. 2008. Disponível em: <http://www.nemesis.org.br/artigos/a0113.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2008.

AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e poder*: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALBIM, Renato; CONTEL, Fabio Betioli. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (ed.). *Brasil em desenvolvimento 2013*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, ano 10, n. 120.02, maio 2010. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BOMFIM, Paulo R. de A. Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960. *Sociedade & Natureza*, v. 27, n. 3, set.-dez. 2015.

BOUDEVILLE, Jacques. *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difel, 1973.

CANO, Wilson. [2007]. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2017.

CINTRA, Antônio O. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*: ensaios de homenagem póstuma a Paulo Camillo de Oliveira Penna. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CINVA. *A carta dos Andes*: apresentação e revisão de termos técnicos do Prof. Dr. Luiz de Anhaia Mello. Tradução de Gustavo Neves da Rocha Filho. São Paulo: Bem Estar – Urbanismo, Habitação, 1960.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*: processo de criação da Sudene. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CONTEL, Fabio Betioli. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). *Terra Brasilis*, n. 3, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/990>. Acesso em: 13 mar. 2021.

COSTA, Lucio. Relatório do Plano Piloto de Brasília apresentado no Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil realizado pela Novacap, entre 1956 e 1957. s. l.: s. ed., 1957.

DINIZ, Clélio Campolina. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiróz (org). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000. p. 21-62.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.

FAISSOL, Speridião (org.). Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Secretaria de Planejamento da Presidência da República: IBGE, 1974.

FELDMAN, Sarah. O arranjo Serfhau: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005. Salvador. *Planejamento, Soberania, Solidariedade*, v. 1. p. 1-16, 2005.

_____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In: LEME, Maria Cristibna S. (org). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 99-128.

FERREIRA, Carlos Maurício de C. et al. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Inpes, 1974.

FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao Planejamento Regional (com referência especial à região amazônica)*. Tradução de Mário Faustino. Rio de Janeiro: FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, 1960.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GEIGER, Pedro Pinchas. *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos: Ministério da Educação e Cultura, 1963. (Coleção O Brasil Urbano, série VI – Sociedade e Educação).

HILHORST, Jos G. M. [1973]. *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas*. Tradução de Haydn Coutinho Pimenta. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IORIO, Gustavo Soares. Cordeiro de Farias e a modernização do território brasileiro por via autoritária: a gênese do Ministério do Interior (1964-1966). *Terra Brasilis*, n. 6, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/1638>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Alguns aspectos metodológicos em História da Geografia e Geografia Histórica. *Terra Brasilis*, n. 9, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/2419>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Tradução de Maria Victoria de M. Benevides, revista pelo autor. Rio de Janeiro: FGV, 2002. Trabalho originalmente apresentado como tese de doutorado na Cornell University, em 1970, com o título *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan: 1956-1961*.

LENCIONI, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: Edusp, 2009.

LUCCHESI, Maria C.; ROSSETO, Rossela. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade: CAU-SP, 2018.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classe*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PEDROSA, Breno Viotto. A recepção da teoria dos polos de crescimento no Brasil. *Terra Brasilis*, n. 9, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/2348>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PERROUX, François [1955]. *A economia do século XX*. São Paulo: Herder, 1967.

PERROUX, François; FRIEDMANN, John; TINBERGEN, Jan. *Los pólos de desarrollo y la planificación nacional, urbano y regional*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

RATTNER, Henrique. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Nacional, 1974.

REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília, DF: Cepal: Ipea, 2010. (Textos para Discussão, n. 4).

ROCHEFORT, Michel. *O problema da regionalização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1967a.

_____. Um método de pesquisas das funções características de uma metrópole regional. *Boletim Geográfico*, ano 26, n. 198, 1967b.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Fapesp: Annablume, 2013.

SANTOS, Milton. [1994]. *A urbanização brasileira*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. 2. ed. atual. São Paulo: Edusp, 2010.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

VIZIOLI, Simone Helena. *Planejamento urbano no Brasil a experiência do Serfhou enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

FONTES DOCUMENTAIS: PLANOS, PROGRAMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS

CIBPU. *Plano de industrialização regional: alguns aspectos da economia do estado de Goiás e seleção de polos de desenvolvimento*. São Paulo: CIBPU, 1964a.

_____. *Plano de industrialização regional: alguns aspectos da economia do estado do Mato Grosso e seleção de polos de desenvolvimento*. São Paulo: CIBPU, 1964b.

_____. *Plano de industrialização regional*: alguns aspectos da economia do estado de Minas Gerais e seleção de polos de desenvolvimento. São Paulo: CIBPU, 1964c.

_____. *Plano de industrialização regional*: alguns aspectos da economia do estado do Paraná e seleção de polos de desenvolvimento. São Paulo: CIBPU, 1964d.

_____. *Plano de industrialização regional*: alguns aspectos da economia do estado do Rio Grande do Sul e seleção de polos de desenvolvimento. São Paulo: CIBPU, 1964e.

_____. *Plano de industrialização regional*: alguns aspectos da economia do estado de Santa Catarina e seleção de polos de desenvolvimento. São Paulo: CIBPU, 1964f.

IBGE. Conselho Nacional de Geografia. *Esboço preliminar de divisão do Brasil em espaços polarizados*. Rio de Janeiro: IBGE, 1967a.

_____. *Esboço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1967b. v. 1 e 2.

_____. *Subsídios à regionalização*. Rio de Janeiro: IBGE, 1968.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Urbanismo Rural. Brasília: Gráfica Gutenberg Ltda., 1973. Documento elaborado por José Geraldo da Cunha Camargo e Iracema de Queiroz Camargo como síntese de conferências proferidas do curso *Empresas comunitárias camponesas*, na Cidade do Panamá, Panamá, 1973.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Serfhou. *Boletim Informativo do Serfhou*, v. 8, n. 79, 1974.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (Sudesul). *Definição de polos de desenvolvimento e implantação do sistema nacional de planejamento local integrado e propostas sobre a metodologia para identificação da base econômica e da atividade motriz nas regiões*. Ipea, Sudesul, 1967.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo*: 1964-1966. Síntese. Apresentação de Roberto Campos. Documento Epea. Sem lugar: Epea, 1964.

_____. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: infraestrutura*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1967a. t. III, v. 2, 3. Versão preliminar.

_____. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: visão global*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1967b. t. I. Versão preliminar.

_____. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: desenvolvimento regional e urbano*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1967c. t. VII. Versão preliminar.

_____. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1967d. t. VI, v. 5. Versão preliminar.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento*. s. l.: s. ed., 1967.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. IBGE. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA A COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS REGIONAIS. Sudene. *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1961-1963*. Recife: Sudene, 1966a.

_____. *II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1963-1965*. 2. ed. Recife: Sudene, 1966b.

_____. *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1966-1968*. Recife: Sudene, 1966c.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria Geral de Viação e Obras. Gabinete do Secretário Geral. *A Rodovia*, Rio de Janeiro, ano VI, n. 47, 1943.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Salte: relatório e contas da administração geral (1949-1951)*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1953.

_____. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965): síntese*. Brasília, DF: Departamento de Imprensa Nacional, 1963a.

_____. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-1965): como surgiu, o que é, como funciona, o que pretende*. Rio de Janeiro: Serviços Gráficos do IBGE, 1963b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. [1970]. *Metas e bases para ação de governo*. s. l.: s. ed., 1971.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Serviço de Documentação. *Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek*: estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: s. ed., 1958.

_____. *Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek II*: estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 31 de dezembro de 1958. Rio de Janeiro: s. ed., 1959.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

_____. *II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

LEGISLAÇÃO: LEIS E DECRETOS FEDERAIS

Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934. Aprova o plano geral de viação nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24497-29-junho-1934-526330-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto nº 15.093, de 20 de março de 1944. Aprova o Plano Rodoviário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-15093-20-marco-1944-460172-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. Aprova o Plano Salte e dispõe sobre sua execução. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1102.htm#:~:text=LEI%20No%201.102%2C%20DE,eu%20sancio-no%20a%20seguinte%20Lei.

Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habita-

ção (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm#:~:text=Institui%20a%20corre%C3%A7%C3%A3o%20monet%C3%A1ria%20nos,Urbanismo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.

Decreto nº 57.464, de 20 de dezembro de 1965. Cria junto ao Gabinete Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e sob a supervisão deste Grupos de Coordenação destinados a coligir elementos para a elaboração do Plano Econômico de Longo Prazo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57464-20-dezembro-1965-397820-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o Serfhaú – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo –, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1106.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%201.106%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%201970.&text=Cria%20o%20Programa%20de%20Integra%C3%A7%C3%A3o,fiscais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.

Decreto-Lei nº 67.647, de 23 de novembro de 1970. Estabelece nova Divisão Regional do Brasil para fins estatísticos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67647-23-novembro-1970-409148-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 5.727, de 4 novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5727.htm#:~:text=LEI%20No%205.727%2C%20DE%204%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201971.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Primeiro%20Plano,Art.

Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm

Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm

Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.151%2C%20DE%204,Art.

PARTE 2

POLÍTICAS PÚBLICAS, AGENTES E ARTICULAÇÕES ENTRE ESFERAS DE GOVERNO

CAPÍTULO 4

TÉCNICA E POLÍTICA NA ELABORAÇÃO DA LEI FEDERAL DE LOTEAMENTOS Nº 6.766, DE 1979: O SENAM, O CEPAM E A FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS

GISELA CUNHA VIANA LEONELLI

A PRÁTICA DEMANDA A NORMA: ENCONTROS TÉCNICOS E POLÍTICOS PARA UMA LEI NACIONAL SOBRE LOTEAMENTOS

Parcelar o solo para fins urbanos é, na prática, abrir loteamentos e expandir o tecido da cidade. O parcelamento do solo marcou a expansão das cidades brasileira no século XX, mas a primeira lei federal para regular esse processo (Lei Lehman) foi aprovada apenas no último mês de 1979, momento em que ele já estava consolidado. Comprovam esse fato os dados do Censo de 1980, de acordo com os quais naquele ano 67% da população (que somava 121.150.573 pessoas) morava em cidades.

No início da década de 1980, muitas cidades apresentavam grandes áreas de expansão, avançando em áreas frágeis e com precariedade de infraestrutura – consequência do acelerado processo de urbanização e industrialização ocorrido a partir de 1960 no país. Teria sido, então, a Lei Lehman (com o objetivo de disciplinar a abertura de loteamentos) aprovada tardiamente?

Desde o início do século XX, Rio de Janeiro e São Paulo dispunham de legislações municipais que exigiam, para aprovação de arruamentos e loteamentos, a instalação de infraestrutura básica e a doação de áreas públicas com definição de lote mínimo e parâmetros de ruas. Em 1937, aprovou-se uma norma federal para a proteção dos adquirentes do lote: o Decreto-Lei nº 58. No entanto, tornou-se possível o registro de transações de compra e venda de lotes sem a comprovação da aprovação do loteamento pelo poder municipal, fato que fragilizou a competência local na regulação da expansão urbana e na exigência de parâmetros urbanísticos e administrativos (Leonelli, 2010).

É possível considerar, portanto, que a aprovação de uma lei federal de parcelamento do solo urbano às vésperas de 1980 – quatro décadas após a promulgação do Decreto-Lei nº 58 – chegou tardiamente, após a expansão urbana das principais cidades brasileiras já ter ocorrido e se apresentar consolidada (Bonduki, 1988).

Os trabalhos que abordam a regulação do parcelamento do solo no Brasil consideram o Decreto-Lei Federal 58/37 o primeiro momento dessa regulação no âmbito nacional. Várias são as críticas a esse decreto, em especial a sua regulamentação, que possibilitou o cancelamento da inalienabilidade das áreas públicas e relegou aos municípios as exigências relacionadas aos aspectos urbanísticos, o que nem sempre ocorria (Meirelles, 1959; Passos, 1983; Grostein, 1987 Bonduki, 1998; Leonelli, 2010).

O segundo momento destacado é o ano de 1979, em que foi aprovada a Lei nº 6.766. O período entre a década de 1940 e o final da década de 1970 é considerado um intervalo de omissão para a resolução dos problemas dos loteamentos urbanos no país, como demonstrado por Bonduki:

“Por mais de quatro décadas (a legislação federal só seria alterada em 1979, quando se criaram os instrumentos necessários), nada foi feito para coibir o que, consensualmente, era uma das principais causas de inúmeros problemas urbanos e da administração pública nas principais cidades brasileiras. É difícil supor que as deficiências do Decreto-Lei 58 e as quatro décadas de descaso em relação ao assunto fossem consequência de desconhecimento dos instrumentos jurídicos que deveriam ser criados [...]. O mais provável é que o governo visse neste tipo de empreendimento uma saída para o problema da moradia popular urbana e para garantir o acesso à pequena propriedade e não tivesse interesse em tomar medidas que dificultassem o loteamento, mesmo que estes fossem precários e ilegais, porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia autoempreendida e, portanto, da reprodução da força de trabalho” (Bonduki, 1988, p. 289).

Bonduki (1988) comprova não só a tolerância aos loteamentos clandestinos, mas também a indução do poder público à periferação urbana por meio do binômio “expansão dos loteamentos clandestinos e autoconstrução da casa própria”. Essa foi a solução para acomodar a população trabalhadora com baixos salários, resolvida por loteadores que vendiam terras sem infraestrutura, cada vez mais distantes das linhas de ônibus, nas quais as habitações eram construídas pelos próprios moradores.

Mais do que descaso em relação ao tema da expansão urbana e dos loteamentos sem aprovação, o que ocorreu nas décadas anteriores à aprovação da Lei Lehman foi a resistência a uma lei federal que ordenasse essa temática. Houve debates, disputas e tentativas de aprovação de projetos de lei no âmbito federal. Instituições que tratavam a questão urbana – governamentais e não governamentais – foram protagonistas no desenrolar desse processo por meio de atividades de apoio direcionadas à administração pública.

Várias foram as iniciativas de regular os loteamentos e a expansão urbana em todo o país entre 1937 e 1979. O papel das instituições governamentais e políticas que tratavam da temática da cidade, por meio de seminários, debates e propostas de lei, foi fundamental. Sobre essas iniciativas, ao tratar disputas, agentes e consensos em regular o parcelamento do solo urbano no Brasil que este texto se coloca.

Em destaque, são apresentados dois eventos nacionais que marcaram a presença de instituições atuantes no planejamento urbano nas discussões para a construção de um marco legal voltado à regulamentação dos loteamentos e da expansão urbana no Brasil. O primeiro foi o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, proposto pelo Ministério do Interior e realizado em Salvador, em 1969, em pleno regime ditatorial, logo após a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), que suspendeu as garantias constitucionais no país, fechou o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas estaduais. Com essa intervenção, o presidente da república e os governadores passaram a exercer também a função de Poder Legislativo, em um clima no qual imperou a censura, o toque de recolher e a tortura no país. O seminário foi marcado pela presença majoritária de instituições técnico-governamentais de planejamento urbano.

O segundo evento realizado foi o Simpósio O Homem e a Cidade, ocorrido em 1975, quando a ditadura militar apresentava seus primeiros sinais de desgaste. Esse evento foi proposto pela Fundação Milton Campos, instituição político-partidária. No simpósio, foram abordados vários aspectos da política urbana, e a necessidade de uma lei federal sobre loteamentos foi discutida e apoiada.

Ambos os encontros, promovidos por instituições de planejamento, suscitaram trabalhos técnicos e desdobramentos políticos, fazendo com que o período entre o final da década de 1960 e o término da década

de 1970 fosse pautado pela discussão e pela proposição de uma lei federal de parcelamento do solo para o Brasil. Foi, então, elaborado um anteprojeto de lei federal, o qual serviria de base para o projeto de lei, proposto em 1977, que resultaria na aprovação da Lei nº 6.766, em 1979. Nesses dois eventos, o papel das instituições que tematizavam a questão urbana revelou que no período não houve omissão na tentativa de regular, em âmbito federal, a produção de loteamentos, e sim a construção da lei, em que foi necessário o alinhamento da temporalidade dos propósitos técnicos com os políticos.

O TRABALHO DAS INSTITUIÇÕES TÉCNICAS, GOVERNAMENTAIS E ACADÊMICAS E O SEMINÁRIO SOBRE USO DO SOLO E LOTEAMENTO URBANO EM 1969

Era agosto de 1969, em Salvador, quando transcorreu o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, por meio de uma articulação entre instituições técnicas, governamentais e acadêmicas, que tinha como mote discutir a adoção do solo criado e de uma lei nacional de loteamentos.

Esse evento foi promovido pelo governo federal, a partir da atuação de três instituições governamentais, o Serviço Nacional dos Municípios (Senam) e por dois órgãos de governos estaduais: em São Paulo, pela participação do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam)¹ e na Bahia, pela participação da Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia (Samsu).²

O Senam foi instituído 1961, como órgão federal vinculado ao Ministério do Interior. Entre suas competências estavam o estabelecimento de contatos administrativos entre as autoridades municipais e os órgãos do Poder Executivo federal e a prestação de assistência aos municípios sobre assuntos administrativos, jurídicos, econômicos e financeiros, entre outros. As competências do Senam eram asseguradas pelo Decreto-Lei nº 1.486, de 1962:

1 Durante o governo de Abreu Sodré – secretário do Interior: Hely Lopes Meirelles; diretor do Cepam: Eurico de Andrade Azevedo.

2 Durante o governo de Luiz Viana Filho – secretário Luiz Viana Neto.

“Art. 7º – O Diretor-Geral do SENAM encaminhará sugestões para anteprojetos de Leis, consubstanciando providências concretas, relativas ao desenvolvimento planejado dos Municípios, respeitada a autonomia local.

Parágrafo Único. Para este fim constituirá Grupos de Trabalho.

Art. 8º – O SENAM poderá sugerir autoridade competente à realização de estudos, levantamentos e projetos especiais, podendo contratar tais serviços com entidades de reconhecida idoneidade técnica, assim como contratar pessoal técnico e administrativo para trabalhos específicos” (Brasil, 1962).

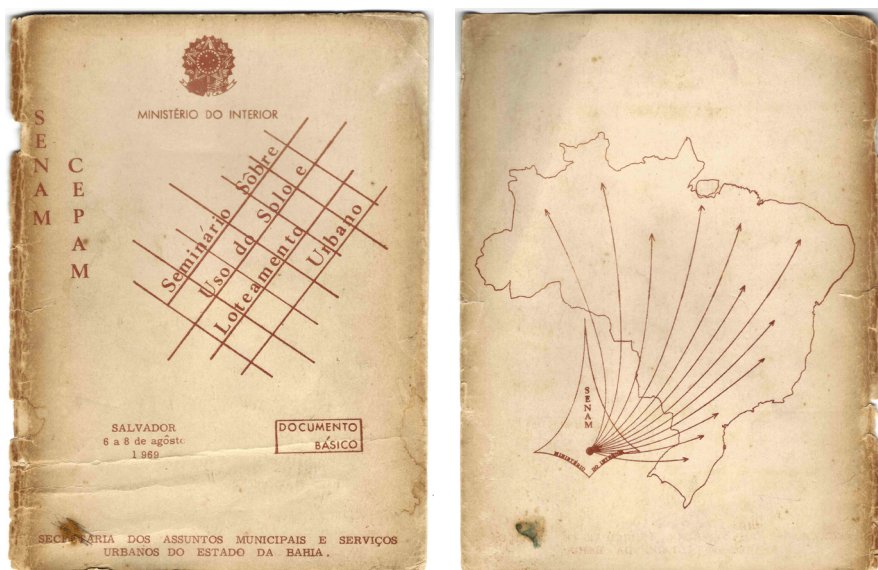
O Cepam foi fundado em 1967 por Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo, sob o governo estadual de Abreu Sodré, como órgão estatal, com o objetivo de assessorar tecnicamente os municípios paulistas. Tinha quatro superintendências, que atuavam nas seguintes áreas: administrativa, orçamentária e contábil, jurídica e urbanística.

Participaram do encontro de Salvador juristas, arquitetos, engenheiros, administradores públicos e pesquisadores de vários estados brasileiros, representantes de instituições acadêmicas (Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos e Faculdade de Direito da USP, Faculdade de Direito de Minas Gerais, Universidade do Ceará, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto), instituições de representação profissional (Instituto de Arquitetos do Brasil, de Pernambuco e da Bahia), órgãos públicos e governamentais (Secretaria do Interior do Estado de Pernambuco, Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, Procuradoria do Estado de São Paulo), e técnicos e dirigentes de instituições públicas (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhau –, Cepam, Senam e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea).

Ao ser apresentada, na mesma arena de trabalho, a proposta de uma lei federal e de uma lei municipal de loteamentos, colocaram-se em pauta para discussão e normatização os aspectos que deveriam competir tanto à União como aos municípios para disciplinar o loteamento urbano no país. Esse fato é revelador da força e do papel institucional do Senam como órgão federal e do Cepam como instituição técnica de apoio aos municípios, cada qual cumprindo a função que lhe competia. Tratou-se de um momento de esforço integrado e cooperativo entre as instituições de planejamento que atuavam em escalas distintas.

Os documentos para os trabalhos do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano

Para subsidiar os debates do seminário, no material de trabalho distribuído aos participantes constava a proposta de anteprojeto de lei federal sobre loteamento, a proposta-roteiro de anteprojeto de lei municipal e artigos que problematizavam os desafios da gestão urbanística e defendiam maior controle do uso do solo e do loteamento urbano no país.



Capa do documento básico *Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano*, de 1969. O documento, publicado pelo Cepam, pela Fundação Prefeito Faria Lima e Superintendência de Estudos e Pesquisas, tinha 72 páginas.

O texto de apresentação da publicação inicia com relatos sobre a preocupação com a emigração rural e com as crescentes concentrações da população nas cidades, diante do fortíssimo processo de urbanização pelo qual passava o país. Desde 1930, o loteamento constituía o sistema de expansão mais comum das cidades brasileiras. Bonduki (2007) caracteriza o início dos anos 1960 como uma época de aprofundamento da crise urbana e habitacional em um país que aceleradamente se urbanizou e se industrializou, com intenso processo migratório campo-cidade, sem ter formulação e aplicação de uma política habitacional de alcance nacional. Terra urbana e

moradia eram condições básicas para acomodar a classe trabalhadora que adensava as grandes cidades em ritmo intenso nesse período.

Em 1969, os loteamentos brasileiros ainda eram regidos pelo Decreto-Lei nº 58, de 1937, que foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.079, de 1938. Os dois eram considerados ultrapassados por tratarem prioritariamente sobre os aspectos de venda de terrenos para pagamento em prestações, sem garantir exigências urbanísticas para novos loteamentos. Era preciso discutir e regulamentar a urbanização das áreas de expansão urbana, destacando a implantação de infraestrutura de água, esgoto e energia elétrica e a reserva de áreas públicas.

Como vimos, o seminário teve duas partes: uma dedicada ao uso do solo urbano e outra, ao loteamento urbano. Na primeira, defenderam-se a densidade urbana mínima e a possibilidade de cobrança de contrapartidas vinculadas ao uso do solo. Na segunda, foi discutido o tema do loteamento com base em quatro aspectos: o registro dos loteamentos e os contratos de compra de lotes; as normas urbanísticas que deveriam constar em uma legislação federal; a relação entre expansão urbana e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra); a proposta de um roteiro de lei municipal sobre loteamento urbano. O tema da relação entre a expansão urbana e o Ibra estava na agenda do seminário porque havia dezesseis decretos relativos à questão rural que também tratavam, em algum aspecto, da questão do loteamento. Não havia como discutir a expansão urbana sem tratar das práticas do loteamento nas áreas rurais.

O texto principal do seminário, redigido por Cândido Malta Campos Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior,³ para provocar os debates foi a justificativa do anteprojeto de lei federal de loteamento encomendado pelo Senam. Para os autores do texto, o problema dos loteamentos urbanos envolvia duas facetas que se relacionam: as garantias dos adquirentes dos lotes e as questões urbanísticas resultantes da proliferação dos loteamentos. Foram esses os aspectos que fundamentaram a proposta de uma regulação sobre loteamentos discutida no seminário de Salvador. Era preciso avançar em relação ao decreto de 1937, garantindo exigências urbanísticas e definindo sanções ao loteador no caso de não cumprimento da lei.

3 Na época, Cândido Malta Campos Filho era arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Celso Bandeira de Mello era advogado, jurista e professor da Faculdade de Direito da USP e José Osório de Azevedo Júnior era jurista e procurador da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo.

Em defesa de uma lei federal de loteamento, os proponentes argumentaram que as camadas de menor poder aquisitivo só conseguiriam uma habitação adquirindo lotes nas glebas loteadas em áreas periféricas. O processo de negociação desses lotes se apresentava intenso em razão da urbanização acelerada e da crescente demanda por moradia, resultando no crescimento espalhado da malha urbana. Esse fenômeno foi tratado, então, como “um acontecimento social”, em virtude da necessidade de regulamentar a ação do parcelamento, uma vez que “as condições de habitabilidade das cidades dependiam da perfeita integração das áreas ampliadas com o corpo que se amplia” (Cepam, 1969a, p. 41).

Os redatores alertaram que as condições eram muito favoráveis à intensa disseminação dos loteamentos pelo país: concentração urbana, glebas periféricas a preços baixos, grande demanda a ser atendida e lucratividade satisfatória para esse tipo de empreendimento. Diante dessa conjunção, os loteamentos continuariam sendo negociados, fosse de acordo com uma legislação, fosse a seu arrepio, no caso de uma regulação excessivamente restritiva. O desafio que se impunha era o de construir um marco regulatório para a atividade de loteamento no Brasil que fosse realista e exequível, objetivando a qualidade urbanística e a garantia aos adquirentes, sem que esta fosse um desestímulo para novos empreendimentos, uma vez que havia grande demanda por lotes no país.

O primeiro problema a ser enfrentado era o da produção da malha urbana descontínua, longínqua, desconectada, que deveria ser prioritariamente combatida, sendo necessário adotar critérios para a definição das áreas passíveis de loteamento. Quanto aos aspectos urbanísticos, Malta Campos, Bandeira de Mello e Azevedo Júnior defendiam o a obrigação da destinação de áreas públicas, mas argumentavam que a exigência de infraestrutura poderia induzir a produção de loteamentos clandestinos, por ser de difícil cumprimento.

O anteprojeto de lei federal encomendado pelo Senam foi discutido, modificado e posteriormente aprovado pelos participantes do evento, o que resultou no principal legado desse encontro.

O anteprojeto de uma lei federal de loteamento proposto pelo Senam

O primeiro tópico do anteprojeto de lei federal proposto para discussão no seminário foi o da definição clara das áreas passíveis de loteamento, a fim de impossibilitar o crescimento urbano em áreas afastadas, distantes do núcleo das cidades, o que encareceria o custo de provisão da urbanização. Com esse objetivo, foi proposta a possibilidade de lo-

teamentos somente em áreas urbanas ou *de expansão urbana*, considerando expansão urbana a área contígua à urbana, em qualquer ponto, no raio de um quilômetro (Cepam, 1969a, p. 115). Caso fosse aprovada, essa definição alteraria toda a urbanização brasileira. Não chegaríamos a 2021 com tantos vazios urbanos em glebas e a urbanização dispersa como padrão de nossas cidades (Maia, 2019).

Essa normatização poderia limitar a dinâmica da especulação imobiliária horizontal. No entanto, nem mesmo durante o seminário de Salvador o critério para a definição de expansão urbana foi aprovado. Na versão final do anteprojeto acordada no evento, foi atribuída aos municípios a competência de definir as áreas de expansão urbana. A garantia da contiguidade da área de expansão junto à área urbana e o controle da abertura de frentes de expansão nas cidades foi flexibilizada. Isto possibilitou a prática de definição de perímetros descontínuos e de grande extensão, determinado por leis municipais. Com ausência dos critérios que fixem o conceito de expansão urbana, basta a lei municipal declarar qualquer área como de expansão urbana que esta se torna passível de ser loteada.

Mais de meio século depois, a maioria das leis municipais de parcelamento do solo no Brasil não define critério algum para delimitar a expansão urbana. Em vez disso, as zonas de expansão urbana têm se apresentado com um perímetro elástico, sendo aprovadas por leis municipais e produzindo malhas descontínuas, subutilizadas, a mercê da especulação imobiliária (Leonelli, 2019; Mocci, 2020 Maia, 2019).

De acordo com a proposta do Senam, as diretrizes urbanísticas e edificações definidas pela lei federal de loteamento não deveriam prevalecer sobre as dos planos diretores e outras legislações municipais, mas seriam obrigatórias na ausência destas e nos temas nos quais elas fossem omissas. Foi proposta, ainda, a vinculação do repasse das cotas do Fundo de Participação dos Municípios pela União: o município com população urbana superior a 10 mil habitantes que não incorporasse em suas regulações urbanísticas as disposições da lei de parcelamento teria seu repasse de verba cancelado. Para ser considerado válido, um plano diretor deveria ter conteúdo mínimo definido: área urbana e de expansão urbana, zoneamento de uso do solo, sistema viário, reserva de áreas verdes e florestais e casos especiais de superquadras, conjuntos habitacionais, industriais, comerciais, recreativos e outros de interesse da comunidade, quando necessários (Cepam, 1969a, p. 46).

A intenção era condicionar a normatização de loteamentos a outros instrumentos de planejamento urbano local, além de estipular um roteiro mínimo de questões relacionadas ao uso do solo a serem tratadas no plano diretor do município. O vínculo da verba do Fundo de Participação dos Municípios objetivava a subordinação irrestrita das prefeituras às regras da lei, uma vez que as que não a incorporassem teriam a receita comprometida. Porém, esses dois aspectos tratados na versão proposta também não permaneceram na versão final aprovada no seminário.

Muitas foram as normas urbanísticas discutidas e propostas na versão original do anteprojeto de lei de parcelamento do solo, mas que foram excluídas na versão aprovada no final do seminário. A definição dos percentuais de destinação de áreas públicas exigida aos empreendedores foi uma das mais importantes, mas outras normas revelavam a preocupação urbanística com o uso e a ocupação do solo. Do artigo 9º ao 22, o texto jurídico do Senam propunha requisitos e normas urbanísticas que os loteamentos deveriam seguir, destacando a definição de áreas mínimas para o sistema viário, equipamento comunitário de espaços livres de uso público, parâmetros para dimensionamento de quadras e sistema de circulação, restrições geológicas para o parcelamento, reservas de faixas *non aedificandi* e parâmetros específicos de uso e ocupação do solo para habitação de interesse social.

Apesar de o anteprojeto apresentado para discussão apresentar vários artigos com normas urbanísticas, o texto da versão aprovada foi bastante resumido, deixando para a competência municipal seu detalhamento. Quanto às áreas públicas, apenas estipulou o percentual mínimo e máximo do total da área a ser destinada, não discriminando as parcelas desse total destinadas para o sistema de circulação, para os equipamentos urbanos e comunitários e para os espaços livres. Foi preservada a necessidade de reservar faixas não edificáveis ao longo de águas correntes e faixas de domínio público ao longo de rodovias, ferrovias, dutos e orla marítima, mas tendo seu dimensionamento determinado pelas prefeituras. O poder público poderia exigir outras faixas não edificáveis para implantação da rede de água e esgoto e outros equipamentos, uma vez que não foi incluída a obrigação de implantação dessas infraestruturas pelo loteador.

Quanto às vias de circulação, o documento apenas assegurou a articulação delas com as adjacentes e sua harmonização com a topografia local. Foram definidos dois tipos de equipamento: os urbanos (sistemas de abastecimen-

to de água, serviço de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado) e os comunitários (relacionados a educação, saúde, administração e equivalentes).

Uma contribuição significativa para as administrações municipais, presente no anteprojeto proposto e também na versão aprovada no seminário, foi a definição dos parâmetros para a elaboração de um projeto de loteamento: as informações mínimas necessárias sobre a gleba, a responsabilidade técnica pelo projeto, o papel da prefeitura nas diretrizes para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços públicos e das áreas reservadas para os equipamentos urbanos e comunitários; o prazo máximo para os trâmites de análise e aprovação; as informações obrigatórias do projeto de parcelamento. Esses procedimentos também foram bem detalhados no roteiro para a lei municipal do Cepam e grande parte deles foi posteriormente incorporada à Lei federal nº 6.766, de 1979 e baliza os trâmites de aprovação de parcelamento do solo de muitas prefeituras brasileiras.

No entanto, o maior avanço da versão proposta para a versão aprovada foi a inclusão, especialmente em dois artigos, da penalização dos loteadores clandestinos. Primeiramente, a penalidade proposta se baseou na possibilidade do não pagamento das prestações e na defesa do comprador de lotes no caso de loteamentos clandestinos. Além da obrigatoriedade do registro dos loteamentos, o anteprojeto aprovado propunha a dispensa do pagamento das prestações pelo adquirente do lote caso o loteamento não fosse registrado. A obrigatoriedade dos pagamentos só voltaria a ocorrer após a regularização cartorial. Após três anos, se o registro do empreendimento não tivesse ocorrido, seria considerada automaticamente quitada a dívida do adquirente, conforme definido no artigo abaixo:

“Artigo 38 – O adquirente de lote, verificado que o loteamento não se acha inscrito, poderá suspender os pagamentos das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta no prazo máximo de três anos.

§ 1º – Uma vez inscrito o loteamento, as prestações poderão ser novamente exigidas, não correndo juros nem correção monetária desde a data da suspensão dos pagamentos.

§ 2º – Escoado o prazo de três anos sem a inscrição, o contrato estará quitado” (Cepam, 1969a, p. 123).

Além disso, a prefeitura, ao tomar conhecimento da existência de loteamentos clandestinos, poderia promover a regularização e solicitar do loteador todas as despesas. Posteriormente, na versão aprovada no seminário, foi incluído um capítulo específico para tratar dos aspectos finais com a seguinte redação:

“Art. 57 – É crime contra a economia popular promover loteamento urbano fazendo, em proposta, contratos, prospectos ou comunicação ao público ou aos interessados, afirmação falsa sobre a observância dos preceitos desta lei.

Pena: Reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo legal vigente no país” (Cepam, 1969a, p. 125-126).

O anteprojeto de lei municipal do Cepam: um roteiro para a escala local

No documento de trabalho do seminário, além da proposta do Senam para a lei federal, foi apresentada a proposta de roteiro para leis municipais de loteamento, elaborada pelos técnicos do Cepam. Essa decisão, acertada pelas instituições organizadoras do evento, iluminam a questão da competência dos entes federativos para legislar sobre os loteamentos. Que aspectos seriam particulares a cada município? Que normas deveriam ser asseguradas e respaldadas por uma lei abrangente a todo território nacional? Esse tema era crucial para o debate, uma vez que as leis municipais que regulavam os aspectos urbanísticos antes de 1937 foram fragilizadas com a promulgação do Decreto-Lei nº 58, que permitia o registro de compra e venda de lotes sem aprovação dos loteamentos nas prefeituras (Leonelli, 2010).

O alinhamento de uma lei federal de loteamento com as leis municipais era imprescindível. Sendo uma instituição de estudos e pesquisas de apoio aos municípios, O Cepam deu uma contribuição essencial, pois possibilitou o diálogo entre a realidade da escala local e a instituição federal.

O anteprojeto de lei do Cepam era destinado às prefeituras municipais e disciplinava o loteamento, o arruamento e o desmembramento. Tratou de vários aspectos. Urbanisticamente, definiu a subordinação dos parâmetros de uso e ocupação do solo dos loteamentos ou desmembramentos às leis de zoneamento municipais e adotou normas técnicas relativas às vias de circulação, quadras e lotes. Quanto aos procedimentos administrativos, estabeleceu normas detalhadas sobre a documentação necessária para a aprovação, com objetivo de instrumentalizar as prefeituras com plantas e informações necessárias para o processo de aprovação de loteamentos.

No anteprojeto de lei do Cepam, deixava-se a cargo das prefeituras a definição dos equipamentos urbanos que deveriam ser executados pelo loteador. Uma vez definida a relação dos equipamentos exigidos, como abastecimento de água, coleta de esgoto e rede de energia elétrica, era preciso elaborar um projeto desses equipamentos e submetê-lo à aprovação do poder municipal. Posteriormente, era necessária a aprovação de um cronograma de realização das obras, cuja execução deveria ser garantida pela figura do caucionamento de lotes. Na hipótese de descumprimento pelo loteador das normas previstas no cronograma, passariam ao domínio municipal as áreas caucionadas. Quando cumpridas as exigências pelo loteador, as obras e serviços realizados dependeriam do aval da prefeitura e, finalmente, passariam ao patrimônio municipal.

Sem dúvida, as previsões da exigência de infraestrutura ao loteador, bem como os procedimentos de garantia de sua execução, no anteprojeto de lei do Cepam, representaram um grande avanço no tratamento dessa matéria pela legislação de loteamento. No seminário, o posicionamento do Cepam diante da exigência de implantação de infraestrutura diferiu totalmente do defendido pelos autores do anteprojeto encomendado pelo Senam. Cândido Malta Campos, Bandeira de Mello e Azevedo Júnior argumentaram que uma lei muito exigente não poderia ser cumprida, e a implantação de infraestrutura seria uma cobrança muito custosa aos loteadores. Na versão aprovada no seminário, a exigência dos equipamentos de infraestrutura não foi incluída, mas permaneceu no roteiro do Cepam e, em 1979, foi incorporada na lei federal.

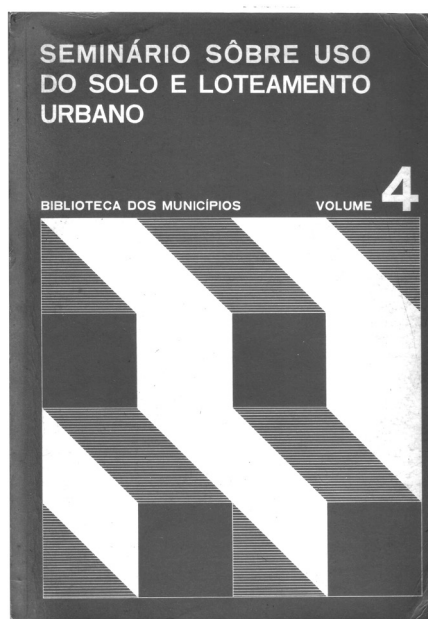
O legado das instituições técnicas de planejamento urbano: a construção legislativa e a criminalização do loteador clandestino

O papel das instituições de planejamento que organizaram o Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, de 1969, foi imprescindível para a aprovação da Lei Lehman, dez anos depois. Senam e Cepam construíram as bases do marco legal aprovado na Lei Lehman. A promoção de um debate técnico e jurídico reforçou a necessidade da aprovação de uma norma federal para regulamentação de diretrizes urbanísticas em todo o país. Essa demanda era aclamada por técnicos, acadêmicos e gestores desde a aprovação do Decreto-Lei 58, de 1937. No seminário, foi proposta uma das principais novidades que a Lei Lehman incorporou quando aprovada: a criminalização e as penalidades impostas ao loteador clandestino.

A publicação posterior do seminário, pelo Cepam, contém o anteprojeto da lei federal aprovado no evento e as recomendações de seus participan-

tes. Entre elas, destaca-se a indicação da aplicação progressiva do Imposto Territorial Urbano para o combate à especulação imobiliária de loteamentos, instrumento aprovado na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Além dos impactos socioeconômicos da especulação urbana e da dispersão territorial, estavam problematizadas estratégias para seu enfrentamento, como documentado abaixo:

“Os loteadores que reservarem lotes para si, com objetivos de especulação imobiliária, poderão ser obrigados por lei ao pagamento do Imposto Territorial Urbano com alíquotas mais elevadas, de aplicação progressiva ou não, levando-se em consideração a quantidade de lotes reservados” (Cepam, 1969a, p. 113).



Capa da publicação Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em 1969. O documento, publicado pelo Cepam, pela Fundação Prefeito Faria Lima e pela Superintendência de Estudos e Pesquisas, tinha 72 páginas.

Esse encontro circunscreveu um momento relevante na construção do marco regulatório sobre loteamentos no Brasil. Demarcou a articulação de instituições técnico-governamentais nas escalas municipal, es-

tadual e federal com instituições científico-acadêmicas e profissionais no campo do urbanismo, todas voltadas para a produção e o avanço do urbanismo e dos instrumentos de gestão urbana no país. Com base na documentação do seminário, pode-se constatar uma arena de debates com propostas discordantes, sugestões inovadoras e estruturação de uma pauta para o enfrentamento de problemas urbanos daquele momento. Os representantes das diversas instituições presentes ilustraram o que Feldman (2010, p. 5-6) aponta como “alargamento da questão urbanística, como uma questão interdisciplinar” (técnica, administrativa e econômica), iniciada pela institucionalização do urbanismo a partir da década de 1930.

A presença de técnicos do Cepam, do Senam, do Ipea e do Samsu, de professores da Universidade Federal da Bahia, da USP (Escola de Engenharia de São Carlos, Faculdade de Arquitetura e Faculdade de Direito), da Universidade do Ceará e da Universidade de Minas Gerais, de secretários governamentais e de urbanistas no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano demonstra que a agenda urbana era um ponto convergente para a atuação de instituições técnicas e governamentais em escalas diferentes e de profissionais liberais das áreas urbana e jurídica.

Os técnicos do estado de São Paulo tiveram protagonismo nesse intento: na relação dos 33 participantes, catorze eram paulistas, a maioria dos quais era ligada ao Cepam. Sobressaiu-se o nome do jurista Eurico Andrade Azevedo (diretor do Cepam e professor de Escola de Engenharia de São Carlos da USP), que atuou nas esferas técnicas e políticas na defesa de uma lei nacional sobre loteamentos e também participaria do Simpósio O Homem e a Cidade (de que trataremos a seguir), dando prosseguimento a seu propósito.

Após o seminário de Salvador, o anteprojeto aprovado foi encaminhado ao Executivo federal, sendo aprovado somente após uma década. No entanto, é inegável que a aprovação da Lei nº 6.766 (Lei Federal de Parcelamento do Solo) em 1979 só foi possível por causa do debate, da discussão e das propostas do anteprojeto de lei produzidos em Salvador pelos técnicos, por iniciativa de instituições como o Senam, o Cepam e o Samsu e das universidades públicas.

Em 1969, a contribuição técnica das instituições de planejamento urbano já estava consolidada em um anteprojeto de lei de loteamento para o país. Faltava fortalecer o apoio político para seu encaminhamento e aprovação, que ocorreu no Simpósio O Homem e Cidade, em 1975.

O REFERENDO POLÍTICO: O APOIO DA FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS AO SIMPÓSIO O HOMEM E A CIDADE, EM 1975

“Ao promover este simpósio, a Arena, através da Fundação Milton Campos, exerce uma ação inovadora, submetendo a amplo debate a política de desenvolvimento urbano que vem sendo executada pelo atual Governo.”

General Ernesto Geisel, presidente da República, Discurso de Abertura no Simpósio ‘O Homem e a Cidade’. Brasília, em 26 novembro 1975” (Fundação Milton Campos, 1975, v. I, p. 22).

Era novembro de 1975 quando foi realizado em Brasília o Simpósio O Homem e Cidade, por iniciativa da Fundação Milton Campos, entidade civil privada sem fins lucrativos, criada meses antes a fim de promover atividades de estudo e reflexão para assessorar a organização da Aliança Renovadora Nacional (Arena),⁴ “em sintonia com o programa partidário” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 597). Na época, a fundação era presidida pelo deputado Marco Maciel. Atualmente, está vinculada legalmente ao Partido Progressista e permanece tendo como objetivo promover estudos para assessorar a ação política e a organização partidária.

Em 1975, ocorria a abertura da redemocratização do Brasil. O milagre econômico já apresentava fissuras, as pressões populares eram mais densas, o AI-5 havia sido extinto e os partidos políticos começavam a se fortalecer para um futuro de eleições diretas. Nesse ínterim, o Serfhou foi extinto, em dezembro de 1974. Segundo Feldman (2019), esse foi o primeiro órgão federal que associou habitação e urbanismo e que tinha entre suas atribuições a coordenação do Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado. Também em 1974, foi fundada pelo governo federal a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), para acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, que haviam sido criadas em 1973 pela Lei Complementar nº 14. Ocorreu, então, a institucionalização de um órgão que tinha como “finali-

4 A Arena foi fundada em 1965 para apoiar politicamente a ditadura militar instaurada a partir do golpe civil-militar de 1964, que extinguiu os vários partidos políticos existentes no Brasil e instaurou o bipartidarismo: tendo a Arena como partido político representativo da situação e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como o da oposição ao governo. A abertura política para outros partidos só foi restabelecida em dezembro de 1979, mesmo mês da aprovação da Lei Lehman.

dade propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (Brasil, 1974, art. 1º). O Ministério do Interior foi incumbido em dar apoio técnico e administrativo à CNPU.

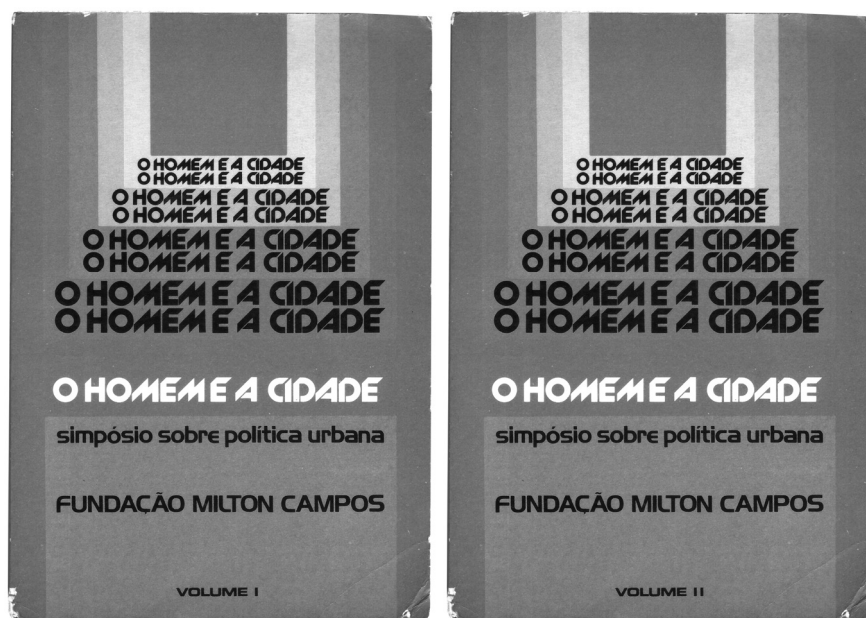
A comissão começou a tratar a pauta urbana com base na dimensão metropolitana, diferentemente do extinto Serfhau, que privilegiou o planejamento na escala do município. Tratou-se de uma mudança significativa na política de planejamento urbano, alterando a forma de leitura, problematização, estratégias, propostas e prioridades da questão urbana.

A CNPU e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) da recém-criada região metropolitana de São Paulo, sob a presidência de Eurico de Andrade Azevedo,⁵ refizeram o anteprojeto de lei do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano. Nessa revisão, destacou-se o trabalho dos técnicos de outra instituição: o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana de São Paulo (Spam), com a colaboração do professor José Ignácio Botelho de Mesquita, da Faculdade de Direito da USP, responsável pelos aspectos civis, e do professor Damásio Evangelista de Jesus, pela parte criminal (Senado Federal, 1977).

O Simpósio O Homem e Cidade foi o primeiro grande evento da fundação e contou com a participação de 779 inscritos, sendo 46 senadores e 250 deputados de todos os estados brasileiros, além do presidente da república, Ernesto Geisel, prefeitos, secretários de planejamento e integrantes de câmaras legislativas municipais e estaduais. Contou, ainda, com a presença instituições federais – a CNPU, o Ipea, o Banco Nacional de Habitação (BNH), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes (Geipot) – e do Cepam, como instituição de planejamento estadual que teve forte contribuição no seminário de Salvador.

A pauta do evento, assim como a do Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, de 1969, foi a questão urbana brasileira, mas, diferentemente do que ocorreu no seminário de Salvador, os trabalhos do simpósio foram conduzidos majoritariamente por representantes políticos, e não por técnicos de instituições governamentais de planejamento urbano. As conferências e os debates do simpósio foram posteriormente publicados pela Fundação Milton Campos.

5 Eurico de Andrade Azevedo foi o primeiro presidente do Cepam.



Capas dos volumes I e II da publicação *O Homem e a Cidade: simpósio sobre política urbana*. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975.

A presença do presidente da república na abertura de um evento dedicado inteiramente à questão do planejamento e da gestão das cidades brasileiras conferiu a dimensão da importância política de sua realização.

Ao abrir o evento, o presidente da república Ernesto Geisel destacou o problema do crescimento urbano: “Em certo sentido, a expansão urbana é, por excelência, o grande tema do Brasil moderno, em nossa época” (Fundação Milton Campos, 1975, v. I, p. 17). Em seu discurso, Geisel ressaltou a necessidade da vinculação da discussão da política urbana do evento ao Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que apontava diretrizes prioritárias para diferentes condições urbanas do país. O Segundo PND primava pelo controle das regiões metropolitanas preconizando: contenção e ordenamento das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, planejamento rigoroso para o crescimento das metrópoles de Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte, com especial atenção às atividades industriais, e para o sistema de transporte coletivo, o ordenamento do crescimento e a dina-

mização econômica e dos equipamentos sociais de Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Propunha o estímulo ao desenvolvimento das cidades de porte médio, com a coordenação de infraestrutura para atração de atividades produtivas, com objetivo de desconcentrar a rede urbana do país. Nos municípios da Amazônia e do Centro-Oeste, O Segundo PND propunha a necessidade do auxílio no desempenho de atividades urbanas de apoio às atividades agroindustriais.

Três painéis do simpósio revelaram o que o governo priorizava na pauta urbana. Os aspectos políticos da urbanização, a discussão de um modelo brasileiro de desenvolvimento e urbanização e uma política urbana para o país foram os eixos eleitos pelos organizadores do simpósio para estruturar as conferências de senadores, deputados e especialistas convidados. Habitação, transporte coletivo, infraestrutura, poluição urbana, desenvolvimento social e urbano, política para polos secundários, mecanismos institucionais para as recentes regiões metropolitanas e política de uso do solo foram temáticas dos grupos de trabalho durante o evento. Foi no âmbito da política de uso do solo que ocorreu o espaço de debate e defesa da aprovação de uma lei federal de loteamento.

A defesa de uma lei de abrangência nacional, com exigência de aspectos urbanísticos e a criminalização do loteador clandestino

O grupo de trabalho sobre política de uso do solo foi presidido pelo deputado Antônio Florêncio de Queiroz e contou com três expositores: Roberto Cerqueira César, então secretário de Assuntos Metropolitanos do governo paulista, Lúcio Gomide Loures, engenheiro sanitarista e consultor de urbanismo, e Almir Fernandes, arquiteto do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em sua palestra, Roberto Cerqueira César destacou o processo descontínuo de urbanização da região metropolitana paulista, que produzia vazios para valorização imobiliária capazes de abrigar 6 milhões de habitantes, adotando uma forma de crescimento que aumentava o custo de infraestrutura urbana e penalizava os menos favorecidos. Considerou que São Paulo se estruturava em um modelo de distribuição demográfica socialmente injusto, economicamente errado e administrativamente inviável, guardando estreita relação com o parcelamento do solo (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 101). De acordo com Cerqueira César:

“O solo urbano tem um significado socialmente muito elevado para ser apenas objeto de especulação imobiliária. Um último aspecto que cabe ressaltar e que não está desligado da realidade acima apontada, uma vez que é um dos indutores do espraiamento exagerado e indesejável do aglomerado urbano, é a necessidade de melhor controle, pelo Poder Público, do processo de parcelamento do solo – loteamentos” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 101).

Roberto Cerqueira César reforçou a necessidade de controle sobre o parcelamento do solo urbano designando como “calamidade pública a situação criada pelos loteamentos clandestinos” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 100) em São Paulo. Em sua concepção, a proliferação dos loteamentos clandestinos devia-se à ausência de meios legais de controle municipal, e, sistematicamente, as prefeituras passavam por “situações desmoralizantes” ao ser obrigadas a oficializar loteamentos clandestinos em razão da inexistência de aparato legal eficaz para coibir tais empreendimentos. Alertou, portanto, sobre a necessidade de solicitar aos legisladores federais o enfrentamento da clandestinidade e respaldar os municípios na punição das infrações:

“Tais sanções não podem ser impostas apenas por posturas municipais. Dada a gravidade social do problema gerado, é absolutamente indispensável que a legislação federal enquadre de forma adequada este tipo de infração dando ao poder local – no caso o Município – meio de uma ação repressiva realmente eficaz” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 101).

Segundo Cerqueira César, em São Paulo houve instauração de alguns processos contra os loteadores clandestinos, porém o máximo que o poder público municipal conseguiu realizar, fundamentado na legislação vigente, era a aplicação de multas irrisórias aos infratores. Posteriormente, a sanção voltou-se para o comprador do lote, e não para o produtor. O adquirente não conseguia aprovar as plantas, obter alvarás nem usufruir dos benefícios das obras públicas, vedadas em loteamentos clandestinos.

“Nesse sentido, acho que seria extremamente importante uma legislação federal disciplinando a matéria e combinando penalidades severas, para que o Poder Público tenha condições de forma adequada contra este tipo de atividade. Ouso dizer que se tornaria quase um herói nacional o Deputado que levantasse essa bandeira” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 123).

Eurico de Andrade Azevedo – na época presidente da Emplasa – fez uma explanação sobre os limites do poder municipal no combate à clandestinidade dos loteamentos. Segundo sua explicação, em 1975, de acordo com a legislação vigente, loteamento clandestino era considerado crime contra a economia popular. Uma vez instaurado inquérito contra o loteador clandestino por meio da denúncia do poder público municipal, o Judiciário indagava ao comprador do lote se ele havia tido prejuízo na aquisição do bem. O adquirente respondia negativamente, afirmando até que o lote comprado havia valorizado muitas vezes em relação ao preço pago originalmente. O Poder Judiciário entendia que não havia ocorrido crime contra a economia popular e decretava o arquivamento do processo. Eurico de Andrade Azevedo relatou que, com Cerqueira César, havia encaminhado formalmente à CNPU uma sugestão de que a realização de loteamento clandestino, bem como sua propaganda de venda, fosse considerada crime formal, podendo ser denunciada por qualquer cidadão, não somente pela prefeitura.

Lúcio Gomide Loures defendeu que as medidas de contenção dos problemas da urbanização devem prevalecer sobre as corretivas em todos os níveis de governo, assim como as medidas de prevenção devem anteceder a ocupação do solo. Somente a partir do poder normativo do controle do uso do solo seria possível que o interesse coletivo prevaleça sobre o individual.

“Todavia, não é mais concebível que uma legislação de fundo meramente mercantil e sem qualquer conteúdo urbanístico prevaleça na determinação de nossas malhas urbanas, dentro das perspectivas da intensa urbanização. Vimos anteriormente algumas de suas conseqüências, incentivadas muitas vezes por Municípios que, numa visão imediatista, procuram no Imposto Predial e Territorial Urbano uma forma de aumentar as suas receitas, permitindo os desdobramentos de áreas capazes de acomodar dezenas de vezes a população da sede” (Lúcio Gomide Loures, FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, 1975, vol. II, p. 105).

Lúcio Gomide Loures ressaltou o fato de que a legislação vigente datava de 1937 e, mesmo com as tentativas de alteração advindas do Decreto-Lei nº 271, de 1967, a questão loteamentos no país permanecia sendo abordada como direito de propriedade. Loures defendia a necessidade de uma lei em que predominasse o interesse público sob o individual.

Outro aspecto tratado foi a necessidade da revisão de conceitos e definições relativas a áreas urbanas e de expansão urbana, à transformação da terra rural em urbana e à redefinição das atribuições do Estado e da União nas leis sobre uso do solo. Enfatizou-se a dificuldade do po-

der público em desapropriar terras para implantação de infraestrutura, equipamentos públicos e áreas industriais. Jorge Guilherme Francisco ni fomentou a discussão ao declarar que, ao se pensar em loteamentos, a tendência sempre era tratar de periferias e áreas de expansão; porém, os investimentos públicos não estavam nas periferias, e sim no centro da cidade, onde ocorria reinvestimentos sistemáticos na ampliação de redes de água e esgoto. Esses reinvestimentos em áreas já infraestruturadas drenavam o dinheiro dos serviços nos loteamentos da periferia. Propôs, portanto, para minimizar esse problema, uma legislação que definisse a intensidade máxima do uso do solo.

Eurico de Andrade Azevedo complementou defendendo a contribuição pelo empreendedor de edifícios verticais com doação de espaços destinados a equipamentos urbanos, da mesma forma que as legislações municipais cobriam dos loteadores a destinação de percentual para esses equipamentos. A dificuldade do poder público na aquisição de áreas para implantação de infraestrutura e equipamentos públicos foi debatida, mas a solução encaminhada pelo grupo de trabalho foi a revisão da lei de desapropriação. Não foi cogitada a regulamentação federal de doação de áreas públicas ou a obrigatoriedade de implantação de infraestrutura por parte dos loteadores, assim como no Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, realizado em Salvador.

Terminadas as conferências e debates do grupo de trabalho sobre política de uso do solo, foram construídas recomendações, as quais foram registradas como proposições no documento oficial do simpósio. Defendeu-se a aprovação de uma “legislação federal para disciplinar o uso do solo que abrangesse seu parcelamento com o direito de construir, zoneamento, intensidade de uso, infraestrutura, equipamentos urbanos e uso de terrenos de marinha e a reformulação da legislação penal para conceituar como crime formal a realização de loteamento clandestino” (Fundação Milton Campos, 1975, v. II, p. 521).

Segundo a versão registrada na justificativa do Projeto de Lei nº 18, de 1977, o arquiteto Roberto Cerqueira César, então secretário de Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, e o jurista Eurico Andrade de Azevedo (que havia presidido o Cepam e foi ativo nos dois eventos) relataram que um anteprojeto de lei estava sendo elaborado com a contribuição de importantes técnicos e juristas de vários estados do país. Após o simpósio de 1975, ocorreram reuniões entre Roberto Cerqueira César, seus assessor-

res e o senador Otto Lehman para a revisão do anteprojeto de lei. Em 11 de março de 1977, Lehman encaminhou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 18 (Senado Federal, 1977a), que culminou na aprovação da Lei nº 6.766, em 1979.⁶

INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NA CONSTRUÇÃO DA LEI FEDERAL DE LOTEAMENTOS: UM MOVIMENTO PROCESSUAL

Proposta técnico-jurídica somada ao apoio político: esta foi a equação proporcionada pelo Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, em 1969, e pelo Simpósio O Homem e Cidade, em 1975, que contribuíram para a aprovação da primeira lei federal de parcelamento do solo urbano em 1979. Esses dois eventos trouxeram para a história do planejamento urbano no Brasil a relevância da atuação das instituições de urbanismo de perfil técnico-governamentais – Senam e Cepam – e político-partidária – a Fundação Milton Campos.

O destaque desses dois eventos promovidos institucionalmente ilumina etapas relevantes – mas não exclusivas – da construção da norma federal. Como alerta Fernandes (2013), o direito é um campo aberto de disputas sociopolíticas no qual a construção legislativa deve ser compreendida como um movimento processual, e não meramente instrumental. Nessa estruturação jurídica, há atores, conflitos, confluências, períodos de avanço e retrocessos. Por essa perspectiva, Senam, Cepam e Fundação Milton Campos foram atores estruturantes no avanço da concretização da Lei Lehman.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 1988.

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRA-

6 Sobre a justificativa do Projeto de Lei nº 18, de 1977, e dos encaminhamentos e discussões que ocorreram até a aprovação da Lei nº 6.766, de 1979, nos documentos do Senado Federal e nos relatos de técnicos que estavam envolvidos nesse processo, ver Leonelli, 2010.

DUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Belém, 2007. *Anais [...]*. Belém, 2007.

FELDMAN, Sarah. O urbanismo que exige a vida moderna *In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO*, 10. Vitória, 2010. *Anais [...]*. Vitória, 2010, p. 1-17

_____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. *In: LEME, Maria Cristina (org.). Urbanismo e política no Brasil dos anos sessenta*. São Paulo: Annablume. p. 99-128.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista da UFMG*, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

GROSTEIN, Marta Dora. *O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo: 1900-1987*. 1987. Tese (Doutorado em Estruturas Regionais e Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana; MEDEIROS, Laís Candiottto; MARINHO, Marla Jéssica. Cardápio Legislativo: opções e contradições da regulação urbana na produção de lotes nas capitais brasileiras. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 17, p. 60-75, 2019.

MEIRELLES, Helly Lopes. Limitações urbanísticas ao uso da propriedade. *Revista dos Tribunais*, ano 48, v. 281, p. 7-35, 1959.

PASSOS, L. P. R. *O Estado e o urbano: o problema do loteamento clandestino: São Paulo, do final do século passado a 1982*. 1983. Dissertação (Mestrado em Estruturas Urbanas e Regionais) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

MAIA, Amanda Carvalho. *Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019

MOCCI, Maria Angélica. *Expansão urbana e planos diretores de primeira e segunda geração pós-Estatuto da Cidade: uma análise a partir das capitais regionais brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

FONTES DOCUMENTAIS

CEPAM. Fundação Prefeito Faria Lima. Superintendência de Estudos e Pesquisas. *Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano*. Salvador: Cepam, 1969a. v. 4.

_____. *Seminário sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano*. Salvador: Cepam, 1969b. Documento básico.

FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS. *O Homem e a Cidade: simpósio sobre política urbana*. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. v. I, 191 p.; v. II, 600 p.

LEGISLAÇÃO

Leis e decretos federais

Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm#:~:text=Disp%C3%B4e%20s%C3%B4bre%20o%20loteamento%20e,terrenos%20para%20pagamento%20em%20presta%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 16 mar. 2021.

Decreto-Lei nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/116654/decreto-3079-38>. Acesso em: 16 mar. 2021.

Lei nº 649, de 11 de março de 1949. Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0649.htm#:~:text=LEI%20No%20649%2C%20DE,e%20venda%20de%20im%C3%B3veis%20loteados. Acesso em: 16 mar. 2021.

Decreto nº 50.334, de 11 de março de 1961. Instituiu, no Gabinete Civil da Presidência da República o Serviço Nacional de Municípios (SENAM), e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/>

fed/decret/1960-1969/decreto-50334-11-marco-1961-389915-norma-pe.html. Acesso em: 16 mar. 2021.

Decreto nº 1.486, de 7 de novembro de 1962. Dispõe sobre o Serviço Nacional de Municípios (SENAM), criado pelo Decreto número 50.334, de 11 de Março de 1961, sua transferência para o Gabinete Civil da Presidência da república e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=88045>. Acesso em: 21 jan. 2021.

Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74156impressao.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm#:~:text=LEI%20No%206.766%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do,Art. Acesso em: 16 mar. 2021.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

Documento legislativo

SENADO FEDERAL. Secretaria de Arquivo, Centro de Documentação e Informação. *Documentação anexada para encaminhamento do Projeto de Lei do Senado nº 18 de 03/1977*. Brasília: Senado Federal, 1977.

CAPÍTULO 5

A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, EM MINAS GERAIS, NOS ANOS 1970: OS PROFISSIONAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO E DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

ARTHUR D. S. RAMALHO

A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO E AS INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO URBANO EM MINAS GERAIS

A Fundação João Pinheiro (FJP) foi criada em um contexto político autoritário, em que se objetivava a consolidação de um Estado capitalista, marcado por processos institucionais do governo federal assentados numa ideia de planejamento pretensamente sistêmica dos órgãos em todos os níveis da administração pública. A publicação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹ foram os principais indicadores da proeminência institucional que o planejamento assumiu durante a ditadura civil-militar brasileira. O decreto-lei reorganizou e criou ministérios, e estabeleceu a delegação de competências, a coordenação, o controle e a descentralização de órgãos como princípios. Já o Ipea, chefiado por João Paulo dos Reis Velloso, foi criado com o objetivo de orientar a política pública nacional, de acordo com seu presidente, com base nos princípios de “visão criativa e global [...], pluralidade por acolher pessoas talentosas, independentemente de suas preferências ideológicas, [...] a excelência técnica [...] e ser um *institution builder* [...]” (D’Araujo; Farias; Hippolito, 2005, p. 28).

Em relação a esses princípios, o Ipea formou quadros profissionais, enviou economistas para cursos no exterior, teve participação direta na criação do Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos (Finep) e na reestruturação

1 O Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) existia desde 1964. Em 1967, sua denominação foi mudada para Ipea. Ainda em 1969, o instituto teve seu nome modificado mais uma vez para Instituto de Planejamento Econômico e Social, mantendo a sigla Ipea (Decreto nº 64.016, de 1969).

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na década de 1960 (D'Araujo; Farias; Hippolito, 2005). Na prática, as medidas administrativas governamentais serviram para legitimar ideologicamente a ditadura, que se consolidava legal e burocraticamente com instrumentos autoritários de concentração de poder pelo Executivo, a diminuição de atribuições do Legislativo e o controle do Judiciário.

A FJP foi criada em 1969 e instalada em 1970, pela perspectiva tripartite da racionalidade econômica, da racionalidade administrativa e do avanço tecnológico. A Lei estadual nº 5.399, de dezembro de 1969, autorizava “a instituição de Fundação destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social”. Tratava-se de uma iniciativa espelhada no Ipea e seria uma espécie de congênere regional (Fundação João Pinheiro, 1979). A criação da FJP ocorreu, de acordo com Antônio Octávio Cintra e Luiz Aureliano Gama de Andrade (Cintra, Andrade, 1978), em um contexto específico² das medidas do governo de Minas Gerais, categorizado como planejamento por economistas.

Esse momento caracterizou-se pela atuação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), que em 1968 criou a Fundação Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (Etra). Um anteprojeto foi encaminhado pelo Etra à Assembleia Legislativa, com a proposta de um órgão com “indução de comportamentos em bases racionais” (*Exposição de motivos ETRA*, n. 12, 1969. apud Fundação João Pínheiro, 1979, p. 3). Com essa perspectiva, foi criada a FJP:

“[...] modelo ainda pouco comum na administração estadual da época – capaz de imprimir, com maior flexibilidade administrativa, o indispensável dinamismo às múltiplas e complexas atividades que deveria executar” (Fundação João Pinheiro, 1979, p. 5).

2 O momento antecedente ao planejamento mineiro foi representado pelo Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (1947), voltado para a promoção da industrialização e para a atração de investimentos acompanhados de suportes infraestruturais. A Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) foi o principal indutor do desenvolvimento pela rápida ampliação de sua rede e o atrativo que isso representou à instalação de indústrias. Nesse sentido, foi elaborado o Plano de Eletrificação (1950), e suas funções originais se expandiram com a criação de um instituto responsável pela orientação e pelo acompanhamento dos investimentos industriais no Estado: o Instituto para o Desenvolvimento Industrial (Indi) (Cintra; Andrade, 1978).

A proximidade da FJP com instituições de atuação econômica estadual estabeleceu-se em suas primeiras formulações legais, mais precisamente entre 1970 e 1972, nas quais o BDMG se tornou o principal órgão mantenedor e foi vinculado ao CED durante a estruturação do Sistema Estadual de Planejamento. De acordo com a Lei nº 5.792, de 1971, a fundação deveria, então, contribuir com o cumprimento dos objetivos e priorizar as atividades do CED. As décadas de 1960 e 1970 marcaram processos institucionais que não configuraram novidades ao quadro político e administrativo brasileiro, apesar de suas especificidades. A FJP significava esforços de racionalização nos campos da economia e do planejamento que, institucionalmente, podem ser comparados a iniciativas anteriores.

A formação de quadros profissionais, o desenvolvimento científico e tecnológico, a assistência técnica aos municípios e a elaboração de planos e levantamentos foram ações percebidas em Minas Gerais desde a década de 1930, a começar pela proposta de organização da Divisão de Negócios Municipais, por Washington Azevedo em 1933, a convite de Gustavo Capanema, então secretário do Interior.³ A divisão, porém, não foi fundada, sendo substituída pelo Departamento da Administração Municipal (DAM-MG),⁴ um ano depois, órgão que deveria qualificar os profissionais das prefeituras, orientando-os, por exemplo, nas regras para a formulação do orçamento (Ribeiro Filho; Silva; Dornellas, 2011).

No caso de Belo Horizonte, Marco Aurélio de Filgueiras Gomes e Fábio José Martins de Lima (1999) afirmam que, a partir da década de 1930, ocorreram novas discussões sobre o urbanismo da cidade planejada na passagem dos séculos XIX e XX, caracterizadas por visões críticas sobre desenvolvimento do plano da fundação, novos espaços de debate e formação profissional. Desse período que os autores recortaram até a década de 1960, destacaram-se atuações técnicas como a de Lincoln Continentino a partir de 1935, quando apresentou à recém-criada Comissão Técnica Consultiva a proposta de um plano racional de expansão urbana. A Escola de Arquitetura, criada em 1930 por um grupo de professores atraídos a Belo Horizonte depois do trabalho de alguns arquitetos e projetistas na construção da cidade, teve como modelo a Escola Nacional de Belas-Artes do Rio de Janeiro e, até 1946, formou 29 engenheiros-arquitetos (Gomes; Lima, 1999).

3 Antes da proposição da Divisão de Negócios Municipais, existiu a Comissão de Melhoramentos Municipais, criada em 1911 pelo Decreto nº 3.195 e vinculada à Secretaria Estadual da Agricultura. Na década de 1940 também existiu o Serviço de Saneamento e Urbanismo, da Secretaria de Estado dos Negócios, Viação e Obras Públicas (Lima, 2019).

4 Após mudar de nome algumas vezes – Departamento de Assistência aos Municípios, em 1936, e Departamento das Municipalidades, em 1945 –, o DAM-MG se extinguiu em 1947.

A criação de um curso de urbanismo destinado a arquitetos e com duração de dois anos na Escola de Arquitetura, em 1950, também foi importante nesse processo de formação técnica, circulação de ideias e institucionalização. Fábio José Martins de Lima (2019) aborda a participação de professores do curso de urbanismo em congressos e a absorção de docentes e alunos egressos em órgãos municipais, estaduais e privados de Minas Gerais. Nos eventos em que participaram, ressaltaram-se debates e proposições que não se restringiram ao Brasil e planejou-se a criação de um órgão de habitação e urbanismo. Segundo Sarah Feldman (2019), entre as décadas de 1930 e 1960, a circulação dessas ideias na América Latina contou com a colaboração de engenheiros e arquitetos brasileiros ligados a órgãos governamentais ou entidades de classe, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), tanto na organização dos eventos como no encaminhamento dos debates.

Professores e egressos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) participaram das discussões sobre o Instituto Superior de Urbanismo no Terceiro Congresso Nacional de Arquitetos, em Belo Horizonte, em 1953, e durante o Primeiro Encontro de Diretores, Professores e Alunos de Arquitetura, em 1960, também na UFMG, quando foi reiterada nas recomendações do evento a criação do Instituto Superior de Planejamento. A difusão de ideias urbanísticas em Minas Gerais também ocorreu por meio das publicações de trabalhos pelo Serviço Gráfico da Escola de Arquitetura, criado em 1957, de notícias veiculadas em jornais e de revistas especializadas desde a década de 1930 (Lima, 2019).

Os técnicos formados no curso de urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG fizeram parte de instituições municipais, estaduais e privadas nas décadas de 1950 e 1960, segundo Fábio José Martins de Lima (2019).

Em Belo Horizonte, foi criado o Serviço do Plano Diretor, em 1951, que realizou o primeiro levantamento aerofotogramétrico e participou de trabalhos contratados pela prefeitura com a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais (Sagmacs), entre 1958 e 1961. Na capital, também foi criada a Comissão de Planejamento e Urbanismo, em 1966, com a atribuição de elaborar programas e definir diretrizes para a administração municipal. No final dos anos 1960, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) tinha a “incumbência de executar obras, bem como realizar concorrências e fiscalização” (Lima, 2019, p. 373).

No âmbito privado, a geração dos egressos do curso da UFMG no período analisado também trabalhou no Instituto de Tecnologia Regio-

nal, Planejamento e Urbanismo (Interplanus), uma cooperativa mista de trabalho e ensino sediada em Belo Horizonte, que elaborou planos e projetos, realizou cursos e atuou com consultorias em diferentes regiões do estado e em outros locais do Brasil (Lima, 2019). Considerando esse processo de institucionalização do planejamento urbano em Minas Gerais, em 1956, foi criada a Comissão de Ajuda Técnica aos Municípios (Catec), vinculada à Secretaria Estadual do Interior. A comissão, cujos funcionários eram os servidores do antigo DAM-MG, devia auxiliar as prefeituras na obtenção de recursos e no levantamento de suas demandas de infraestrutura. Antes de ser extinta, a Catec ainda participou da direção da Comissão Articuladora de Estudos Regionais, criada em 1960, cujas atribuições eram, resumidamente, levantar e resolver problemas de desenvolvimento nas regiões mineiras e articular diferentes órgãos para esse objetivo (Minas Gerais, 1956; 1960).

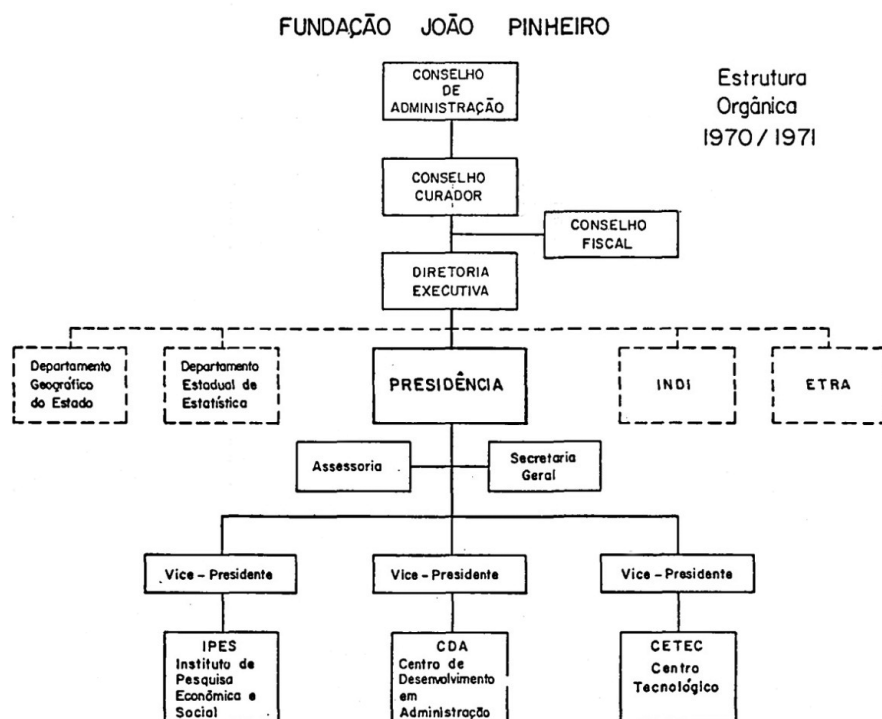
Na passagem das décadas de 1960 e 1970, o debate sobre o planejamento metropolitano em Minas Gerais culminou com disputas para a realização de um plano. Sobre isso, mencionaremos em seguida a criação e a atuação do Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel) como órgão da FJP. Quando criada, a FJP absorveu todas as possibilidades técnicas citadas, em diferentes órgãos internos, que, ao longo da década de 1970, reorganizaram-se ou saíram da estrutura da fundação. Na condição de instituição vinculada ao Sistema Estadual de Planejamento, tornou-se protagonista da dimensão sistêmica que o Decreto-Lei nº 200 reproduziu em Minas Gerais, seguindo uma lógica de descentralização, delegação de competências e controle.

Desde a instalação da FJP, órgãos foram criados e desdobrados em múltiplas funções. O Decreto nº 12.581, de abril de 1970, aprovou o primeiro estatuto com a definição dos objetivos, do patrimônio, do regime jurídico de direito privado e da estrutura. O Conselho de Administração era composto dos membros do CED e coordenava as relações com a administração estadual. Já o Conselho Curador formava-se por oito membros titulares e suplentes designados pelo governador, responsáveis pelo controle das finanças, do patrimônio e das receitas. Os membros do Etra faziam parte do Conselho Fiscal, que auxiliava o Conselho Curador. Por fim, a Diretoria Executiva executava as deliberações dos conselhos de Administração e Curador, sendo composta de um presidente e tantos vice-presidentes quantas fossem as dire-

tórias das instituições vinculadas à FJP. A Assessoria e a Secretaria-Geral foram definidas como órgãos de apoio da Diretoria Executiva. O presidente representava e administrava a fundação observando as deliberações dos conselhos de Administração e Curador, bem como gerenciava os recursos humanos.

Nesse momento, entre 1970 e 1972 (figura 1), destacaram-se alguns órgãos, como o Instituto de Pesquisa Econômica e Social (Ipes), cujo objetivo era elaborar o levantamento da conjuntura mineira, e o Centro de Projetos de Desenvolvimento (CPD), com importante inovação metodológica por meio da fotointerpretação, principalmente para monitoramento e pesquisas da utilização dos solos em todo o estado.

Figura 1 – Organograma da FJP em seus primeiros anos de atuação, de acordo com o estatuto aprovado pelo Decreto nº 12.581, de abril de 1970



Fonte: Fundação João Pinheiro, 1979. p. 40.

O Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (Ceag-MG) corroborou para a atuação da FJP em áreas de consultoria e assistência aos pequenos e médios empresários. Já o Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA) Paulo Camillo de Oliveira Pena, atuante no estímulo à constituição de uma cultura gerencial, com a oferta de cursos de pós-graduação e convênios com instituições de ensino internacionais para a formação de profissionais aptos a ocupar altos cargos executivos, foi criado com a colaboração de consultores estrangeiros.

Outra formação da FJP foi definida com o estatuto aprovado pelo Decreto nº 14.376, de março de 1972. Da estrutura anterior, foram mantidas as responsabilidades do Conselho Curador, mas com atribuições ampliadas herdadas do antigo Conselho de Administração, como a coordenação entre a FJP e os demais órgãos estaduais, representada a partir de 1972 na definição dos membros entre diferentes autoridades dos primeiro e do segundo escalões das áreas econômica e de planejamento. As competências do presidente, por sua vez, não sofreram alterações significativas. Entre 1973 e 1975, a estrutura interna da fundação manteve-se (figura 2), mas alguns órgãos originaram-se de outros, como o Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU), oriundo do Centro de Economia e Estudos Urbanos (CEEU). Além disso, as responsabilidades de alguns órgãos foram assumidas por outros. A publicação da revista (figura 3), por exemplo, que era atribuída à Diretoria de Comunicação, foi assumida pelo Centro de Economia Aplicada (CEA). Houve, ainda, órgãos que se tornaram independentes da fundação, como o Plambel.

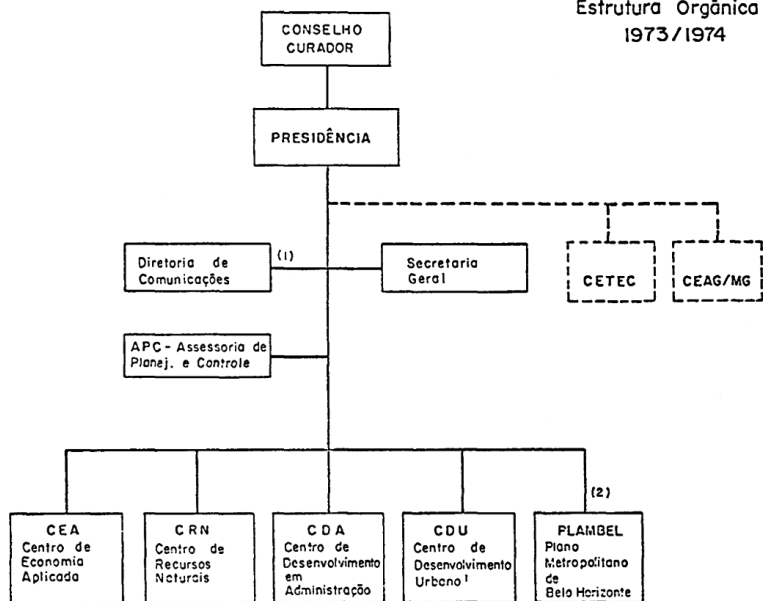
Uma das competências previstas para a FJP em sua lei de criação, de tecnologia básica e social, ficou a cargo do Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), com sólido apelo de qualificação técnica, cuja criação contou com a colaboração de profissionais estrangeiros da Universidade de Cambridge, em 1970. Esse órgão, também no formato de fundação e instalado oficialmente em 1972, ficou vinculado à FJP até 1976. A Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (DTMA), criada em 1975, como grupo executivo de ciência e tecnologia, tinha por objetivo o levantamento de recursos naturais e energéticos para a elaboração de planos regionais e globais. A transferência do Cetec e da DTMA para uma secretaria de estado representou o momento em que o desenvolvimento tecnológico associado à economia e aos avanços sociais assumiu aspectos de política estatal (Fundação João Pinheiro, 1979).

Figura 2 – Organograma da FJP após ser declarada entidade de utilidade pública pelo Decreto nº 15.819, de novembro de 1973⁵

Organograma III

Fundação João Pinheiro

Estrutura Orgânica
1973/1974



- (1) - Em 1974 o CEA assume a edição da Revista da Fundação, extinguindo-se a Diretoria de Comunicações.⁵
 (2) - Em 1974 o PLAMBEL é transformado em autarquia, separando-se da FJP.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 1979. p. 42.

⁵ A estrutura orgânica da imagem foi definida no estatuto aprovado com o Decreto nº 14.376, de março de 1972.

Figura 3 – Capa da revista Fundação JP: Análise e Conjuntura, v. 8, n. 1, jan. 1978



Fonte: Fundação João Pinheiro, jan. 1978.

O formato de fundação configurava determinada flexibilidade à administração pública para descentralizar ações e realizar trabalhos não apenas em Minas Gerais, mas também em outras regiões brasileiras, com recursos federais e equipes interdisciplinares. Essas características podem ser percebidas no Decreto-Lei nº 200, no Ipea e também na atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Criado em 1964, como órgão responsável pela política de planejamento local integrado, o Serfhau esteve subordinado ao Banco Nacional de Habitação (BNH) durante onze anos e pode ser entendido como produtor de uma lógica de assistência técnica aos municípios que não ficou restrita à administração pública, de formação de quadros técnicos e de reconfiguração do campo de atuação do urbanista (Feldman, 2005a; 2005b; 2019).

Pretende-se examinar neste texto a atuação da FJP e de alguns profissionais que participaram do Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, durante a década de 1970 e o início dos anos 1980. A atuação desses elementos está intrinsecamente relacionada às características do planejamento e das políticas públicas de patrimônio histórico percebidas com a formação de novos arranjos estatais. Foram percebidas trajetórias profissionais oriundas do campo do planejamento urbano e da administração absorvidas em trabalhos realizados no setor cultural, tendo as cidades históricas⁶ como objeto de investigação, e outras constituídas na pesquisa em história da arte e restauração arquitetônica atuando no planejamento.

Não se trata de abordar o assunto unilateralmente pelo planejamento quando o campo assumiu proeminência nos governos militares da ditadura, mas de compreender que as relações institucionais entre cultura e planejamento urbano, como políticas públicas, geraram conflitos, reflexões sobre práticas consideradas inéditas e outras possibilidades de caracterizar grupos profissionais historicamente estabelecidos na preservação, na restauração do patrimônio, no planejamento e na administração pública, de acordo com a interface entre os campos.

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO E O DESENVOLVIMENTO URBANO NA FJP

A atuação da fundação, desde o início, com base em alguns órgãos de sua estrutura (figuras 1 e 2), esteve relacionada à assimilação de possi-

6 Não é nosso objetivo neste texto aprofundar o debate sobre o termo. Usaremos como sinônimos os conceitos de “cidades históricas”, “cidades com bairros considerados históricos” e “setores urbanos categorizados como históricos”.

bilidades técnicas em um momento de circulação de ideias urbanísticas, principalmente com a criação do curso em 1950 na Escola de Arquitetura da UFMG, a absorção de quadros profissionais formados nessa geração e outras iniciativas públicas ou privadas tomadas na época, como a elaboração de planos e a assistência aos municípios. O Plambel⁷ pode ser entendido nessa perspectiva sobre a FJP. Cintra (1978) afirma que os anseios pela configuração de uma área ampla para atuação urbanística, estavam presentes no léxico institucional mineiro desde o Plano de Eletrificação, em 1950, e seguiram em uma perspectiva de não isolamento de Belo Horizonte no Plano-Programa de Administração (1951) do então prefeito Américo René Gianetti.

Segundo João Bosco Moura Tonucci Filho (2012), o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (Epuc) teve papel importante no processo de compreensão de um planejamento estadual metropolitano. Criado em 1968, o Epuc tinha o propósito de solucionar problemas relativos à fragmentação territorial, efeitos do crescimento demográfico e da industrialização. Na realização de um estudo técnico de instalação da central de abastecimento da região metropolitana, foi necessária a compreensão mais ampla da área para a localização do equipamento e, desde 1967, o assunto foi recebendo mais atenção do CED, que criou um órgão interno de desenvolvimento urbano (Tonucci Filho, 2012).

A Hidroservice Engenharia de Projetos Ltda. foi a empresa contratada para a elaboração do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 1969. Com base nesse documento, foi recomendada a execução de um plano de desenvolvimento integrado para a região metropolitana. Tonucci Filho (2012) afirma que o grupo executivo do Plambel foi criado em 1971 na FJP (figura 2), com recursos do Serfhau, para solucionar disputas entre consultorias privadas, que pretendiam usar os recursos do serviço federal para elaborar o plano recomendado pela Hidroservice, e técnicos da administração estadual, que se esforçavam para manter esse processo no interior da máquina pública.

Gilson Assis Dayrell (1971), coordenador do Plambel, sintetizou o trabalho em um artigo do primeiro número da *Revista da Fundação*

7 Desde sua criação e vinculação à FJP, a sigla Plambel significou diferentes nomes que o órgão recebeu durante sua atuação. Em nosso texto, utilizaremos “Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte” e “Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte” (Tonucci Filho, 2012).

João Pinheiro, destacando o perfil da equipe de planejadores que atuaram em outras áreas do país, “particularmente São Paulo”, e o aspecto agregador daquela solução urbanística: a “união em torno de objetivos superiores da comunidade”. O Plambel não era visto apenas como processo de elaboração de relatórios, estudos e proposição de planos voltados para infraestrutura das municipalidades envolvidas. As preocupações com sua implantação, ao mesmo tempo que se instrumentalizava sua elaboração, nortearam a criação de conselhos e grupos de trabalho, acarretando sua transformação e a consequente saída da estrutura orgânica da FJP (Dayrell, 1971).

A mudança da condição do Plambel de grupo executivo para a de autarquia estadual, em 1974, acompanhada da criação de seus conselhos consultivo e deliberativo (pela Lei nº 6.303, de 1974), explica a importância que o órgão passou a ter quando se desmembrou da FJP, momento em que:

“[...] assumiu papel de órgão repassador de recursos federais para os municípios e órgãos setoriais, com ênfase no setor de transportes, conforme as diretrizes federais, o que deu à entidade posição de grande prestígio no campo estadual como uma ‘Super Prefeitura’” (Tonucci Filho, 2012, p. 116).

Nesse período, em que o Plambel assumiu muita importância para o planejamento metropolitano em Minas Gerais, foram elaborados importantes trabalhos, nos campos da economia, dos transportes e da demografia, sobre a situação das indústrias e dos processos de industrialização, e até mesmo sobre o patrimônio histórico, artístico e arqueológico. A lógica do planejamento, porém, esteve inserida numa dinâmica maior, associada à ideia de desenvolvimento urbano na atuação da FJP, fortalecendo-se e diversificando-se na década de 1970.

A criação do CDU, em 1973, com a divisão de outro órgão interno,⁸ ocorreu em um contexto de debate sobre o estabelecimento das regiões metropolitanas e em um momento em que Minas Gerais passava pelo acelerado processo de industrialização, com o rápido crescimento da população urbana e a geração de desequilíbrios regionais, na maior parte dos casos ligados à ausência de infraestrutura adequada para suprir demandas e superar economias estagnadas. Mesmo especificando

⁸ Como em outros órgãos da fundação, na primeira metade da década de 1970, o CEEU, criado em 1972, desmembrou-se em CEA e CDU, em 1973 (Fundação João Pinheiro, 1979).

uma atuação regional, o CDU não estava dissociado da lógica mais ampla tomada pelas iniciativas do governo federal com descentralização administrativa e estabelecimento de convênios. Dessa forma, as principais atribuições do CDU eram:

“[...] elaborar planos de desenvolvimento urbano local e regional; preparar projetos de reorganização e modernização administrativa de Prefeituras; cooperar com o Sistema Estadual de Planejamento na formulação e detalhamento da política de urbanização do Estado; instituir programas de capacitação de quadros técnicos envolvidos no campo do planejamento urbano e da administração municipal; realizar estudos e pesquisas básicas em desenvolvimento urbano e administração municipal” (Fundação João Pinheiro, 1979, p. 23).

A proposta do CDU baseava-se em objetivos de assistência técnica e profissional às municipalidades, fosse por meio de cursos de qualificação, fosse pela realização de estudos, na montagem de um conjunto de informações para facilitar a maturação de uma entidade de planejamento urbano. A primeira atuação desse órgão em Minas Gerais foi na elaboração do Cadastro Técnico Municipal de Varginha, em 1973 e 1974, mas o CDU já havia sido contratado, em convênio com o Ministério do Interior, para elaborar planos de desenvolvimento urbano para os então territórios federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima.

Na ocasião, foram produzidos relatórios e estudos preliminares, cadastros técnicos para as municipalidades envolvidas, além do estabelecimento de escritórios de trabalho que contassem com “assessoramento contínuo” e “consultores técnicos de nível universitário” (Safar, 1973, p. 41). Os convênios foram feitos para as cidades de Macapá, Santana, Calçoense e Mazagão (AP), Vila Rondônia, então distrito de Porto Velho (RO), e Boa Vista e Caracaraí (RR), com planos de desenvolvimento integrado que pudessem reunir determinado número de documentos suficientes para subsidiar o planejamento urbano a nível territorial, e não apenas no municipal.

Para Macapá, em 1973, o CDU propôs um modelo baseado na reserva de áreas para a expansão urbana do núcleo, que seria induzida a partir da complementação de funções com o distrito industrial de Santana, de acordo com José Alberto Tostes (2006). Tratava-se de uma tendência natural nas relações urbanas entre os dois núcleos. Além

disso, a FJP pretendia adotar em Macapá e Santana⁹ uma política de ocupação urbana e zoneamento baseada na predominância do uso do solo, implantar equipamentos e fornecer diretrizes para intervenção nas respectivas administrações locais (Tostes, 2006, p. 93). A ideia de reservar uma área para expansão de núcleos preexistentes também estava presente no Plano de Desenvolvimento Urbano para Vila Rondônia, distrito que deveria se tornar um polo regional complementar ao município de Porto Velho (Monte-Mór, 1980). Para Macapá e Vila Rondônia, os planos incluíam medidas de fortalecimento das administrações locais.

Em Rondônia, também em 1973, o CDU da FJP foi contratado pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)¹⁰ para um trabalho no distrito de Vila Rondônia, no qual a ocupação urbana estava marcada por conflitos políticos relacionados a lideranças dos distintos níveis de poder em dois núcleos: o do Rio Ji-Paraná, uma formação tradicional com habitantes mais antigos, em sua maioria vindos do Nordeste, e o de uma ocupação recente, formada por migrantes originários do Centro-Sul pela BR-364 (Monte-Mór, 1980). Com o plano de desenvolvimento urbano contratado pela Sudeco pretendia-se, de acordo com Monte-Mór, resolver esses conflitos ignorando a formação mais recente e organizando o espaço urbano do núcleo mais antigo. Entretanto, os técnicos da equipe da FJP preconizaram um planejamento que se apropriasse da ocupação espontânea que a superintendência queria reverter, gerando debates e incertezas que não permitiram avanços ao plano elaborado (Monte-Mór, 1980).

Nos diferentes centros que compunham a fundação na primeira metade da década de 1970, destacou-se a participação de técnicos na realização de trabalhos de naturezas distintas, mas associados pela ótica histórica de análise da política urbana, especialmente os profissionais do CDU. A geração que se consolidou no respectivo centro, durante a década de 1970, participou dos trabalhos nos territórios federais, atuou em empresas e consultorias privadas

9 Segundo José Alberto Tostes (2006), o Plano de Macapá e Santana elaborado pela FJP foi produzido no intervalo entre duas outras iniciativas: o Plano Grunbif (1959) e o Plano de Desenvolvimento Urbano da HJ Cole & Associados (1976-1979). Não cabe aqui analisar comparativamente esses planos.

10 Esse foi o único plano da fundação para os territórios federais que não teve a participação conveniada do Serfhau. Apesar disso, Roberto Luís de Melo Monte-Mór (1980) afirma que o documento era semelhante aos planos de desenvolvimento local integrado elaborados pelo Serfhau.

de urbanismo e graduou-se no mesmo período, com pouquíssimas exceções. Nem todos os profissionais faziam parte do corpo burocrático da FJP, mas aqueles que integravam o órgão haviam sido contratados no momento de realização dos planos de desenvolvimento urbano naqueles territórios.

A FJP abordou os distintos processos de racionalização administrativa e econômica, de desenvolvimento tecnológico, de assistência técnica a municípios e de elaboração de planos e estudos em urbanismo e documentos oficiais de políticas públicas estatais. Consequentemente, a relação entre o contexto nacional de sistematização do planejamento urbano e de reorganização institucional das atribuições dos órgãos federais de cultura e turismo, especialmente do patrimônio histórico e artístico de estados e municípios, imputaram outras responsabilidades à FJP.

DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICA CULTURAL EM MINAS GERAIS

A cultura foi parte da reorganização institucional da ditadura civil-militar, com o Decreto-Lei nº 200. Em 1972, Renato de Azevedo Duarte Soeiro, então diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), respaldando-se no artigo 172 desse decreto-lei, sugeriu ao Ministério de Educação e Cultura a criação de quatro divisões técnicas e cinco distritos com sedes em todas as regiões brasileiras, a constituição de uma consultoria jurídica e a reformulação do quadro profissional.¹¹ Paulo Ormindo David de Azevedo (2013) ao analisar o plano, verificou que uma das divisões técnicas propostas atuaria também na área de interesse do turismo cultural.

O exemplo do Iphan para abordagem da reorganização do setor público cultural é importante por considerar-se que o instituto se consolidou como autoridade e espaço hegemônico de práticas e discursos para a respectiva área governamental, praticamente monopolizando as políticas públicas de patrimônio. Perspectivas como a de Joaquim Falcão (1984), Lia Motta (1987), Maria Cecília Londres Fonseca (1997), Márcia Regina Romeiro Chuva (2009), Mariza Veloso (1996) e Sérgio Miceli (1984; 1987) indicam as especificidades desse processo. Criado como Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

11 De acordo com a redação original do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, o Poder Executivo asseguraria “autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimento incumbidos da supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino, de caráter industrial, e de outras que, por sua natureza especial, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos de Administração Direta, observada, em qualquer caso, a supervisão ministerial”.

(Sphan), em 1937,¹² vinculado ao então Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, o Iphan substituiu a Inspetoria dos Monumentos Nacionais e significou o estabelecimento do grupo modernista na tutela patrimonial. Maria Lúcia Bressan Pinheiro (2011) aborda os debates dos anos 1920 e 1930 entre o chamado “estilo tradicional” e o movimento modernista, que criticava o ecletismo, as influências estrangeiras e o arcabouço teórico academicista daquele.

Durante a ditadura civil-militar, foram criados a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), em 1966, o Conselho Federal de Cultura (CFC), em 1966, a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), em 1969, o Conselho Nacional de Direito Autoral (1973), o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), em 1973, o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), em 1975, o Conselho Nacional de Cinema, em 1976, e a Campanha Nacional de Defesa do Folclore Brasileiro, em 1975. Esses órgãos passaram a participar da atuação do Estado na cultura, caracterizando um processo de descentralização política e de ocupação de um espaço institucional monopolizado pelo Iphan. Aos conselhos e órgãos mencionados, somaram-se, no então Ministério de Educação e Cultura,¹³ o Departamento de Assuntos Culturais (DAC), criado em 1972, e o Programa de Ação Cultural (PAC), lançado em 1973.

Sobre as instituições acima, o CFC, instalado em 1967,¹⁴ teve importante papel nas primeiras iniciativas de formulação de uma política nacional e de criação de órgãos iguais nos estados e municípios. De acordo com Lia Calabre (2006), o CFC tinha caráter normativo e seus pareceres serviam como recomendações no assessoramento ao ministro de Educação e Cultura, mas suas atribuições permitiram que o Conselho fosse além disso, articulando-se com os demais níveis de governo, preservando e registrando instituições culturais, promovendo campanhas e intercâmbios na área. Calabre (2006) destaca a importância do CFC na criação dos conselhos

12 Desde então, o órgão teve seu nome e sua sigla alterados algumas vezes: Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Dphan), entre 1946 e 1970; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre 1970 e 1979; Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e Fundação Pró-Memória (Sphan/Pró-Memória), entre 1979 e 1981; Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), entre 1981 e 1985; novamente Secretaria (Sphan), entre 1985 e 1990; Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), entre 1990 e 1994; novamente Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a partir de 1994, que se mantém.

13 O Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, teve sua denominação alterada para Ministério da Educação e Cultura, em 1953, quando foi criado o Ministério da Saúde (Miceli, 1984).

14 Antes do Conselho Federal, duas iniciativas de Conselho Nacional de Cultura foram empreendidas no governo Vargas (1938) e no governo Jânio Quadros (1961).

estaduais e municipais de cultura, estimulados por uma lógica federal de financiamento em parcerias e convênios. Em 1971, 22 estados já contavam com conselhos e, entre 1969 e 1972, 273 convênios foram firmados, segundo a autora. Ao CFC também cabia a elaboração do Plano Nacional de Cultura, competência que não se concretizou e se restringiu aos debates sobre diretrizes de uma política nacional na área (Calabre, 2006).

Nas décadas de 1960 e 1970, houve a recepção de debates internacionais relacionados ao patrimônio urbano, como a Carta de Veneza (1964), as Normas de Quito (1967), as experiências de Bolonha, a Declaração de Amsterdã (1975) e legislações britânicas e francesas. Foram impulsionados práticas e discursos em torno da perspectiva de conservar os monumentos em face do dinamismo das cidades. Conforme Márcia Genésia Sant'anna (1995), Claudia Feierabend Baeta Leal (2009) e Sandra Rafaela Magalhães Corrêa (2012), o Iphan se mobilizou para não perder a hegemonia técnica, quando acontecia uma descentralização política com a ascensão de novos atores institucionais nas políticas de patrimônio, e aproveitar os recursos para a implantação de programas e projetos, mesmo que realizados externamente a ele. Exemplos disso podem ser percebidos na articulação de visitas de técnicos internacionais e na realização do PCH.

Consultores da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) visitaram várias cidades históricas brasileiras a partir da vinda ao país de Michel Parent, entre 1966 e 1967. Os relatórios produzidos nesse contexto pautavam-se no turismo cultural e o patrimônio era encarado como potencialidade econômica para centros estagnados (Leal, 2009). O PCH ficava sob a tutela da Secretaria de Planejamento (Seplan) da Presidência da República e, numa primeira fase, atendeu os estados do Nordeste, com financiamento do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI). Inicialmente, entre 1973 e 1977, foram repassados 115 milhões de cruzeiros, sendo 25 milhões destinados ao Iphan para aplicação nas intervenções aprovadas. Os estados e municípios dariam, por seu turno, contrapartidas que corresponderem a 20% dos seus projetos. Em 1976, considerando a boa avaliação do PCH, o montante de recursos foi alavancado para 250 milhões de cruzeiros e o repasse ao Iphan chegou aos 50 milhões (Sant'anna, 1995).

Corrêa (2012) considera o PCH o primeiro programa federal de recursos para o patrimônio cultural brasileiro em diálogo com os objetivos do desenvolvimento econômico e regional que compunham a tônica governamental da

época. Oriundo do planejamento de João Paulo dos Reis Velloso, o programa indicava os pressupostos de autoconservação com o uso de recursos ensejados nas próprias cidades históricas, baseando-se no estímulo ao turismo e aparentemente resolvendo a questão da estagnação econômica dos centros urbanos contemplados. A partir de 1977, o plano foi expandido para Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a destinação orçamentária para essa região foi de 220 milhões de cruzeiros, sendo 14% repassados ao Iphan (Sant’anna, 1995).

O PCH foi realizado em cooperação interministerial e significou a potencialização da assimilação de ações nas políticas de patrimônio e desenvolvimento urbano, possibilitando a formação e a capacitação técnica de restauradores, o financiamento de seminários e visitas de consultores internacionais, a ampliação de equipes e a adoção de novas metodologias e práticas (Corrêa, 2012). Além disso, impulsionou a criação de órgãos estaduais de patrimônio, recomendação que havia sido debatida nos dois encontros de governadores, secretários estaduais, prefeitos e representantes de instituições culturais, que originaram os Compromissos de Brasília (1970) e Salvador (1971). Ambos representaram a descentralização política pretendida pelo governo federal e inseriram no planejamento a pauta da preservação do patrimônio.

Nos dois encontros foram discutidas e propostas legislações específicas e a criação de quadros profissionais com o propósito de atendimento às demandas regionais. A tônica do “convênio” reafirmava a importância de articulação entre instituições ligadas ao planejamento, o Iphan e órgãos e fundações estaduais e municipais, principalmente as mantenedoras de importantes recursos financeiros para as políticas de habitação e desenvolvimento integrado, como o BNH, o Serfha e o Finep. Defendia-se a constituição dos planos diretores e urbanos também como ferramentas de proteção e defesa dos acervos históricos, artísticos e naturais (Brasil, 1973).

Em Minas Gerais, dois órgãos criados no âmbito das discussões dos encontros de Brasília e Salvador foram o Conselho Estadual de Cultura e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha). Para o primeiro, congênere do Conselho Federal, associaram-se os esforços do estabelecimento de uma política cultural sistêmica. O Conselho Estadual de Cultura¹⁵ deveria articular-se com órgãos dos demais níveis de governo, universidades e institutos, formular a respectiva política no estado, reconhecer instituições culturais, executar programas e planos na área, promover campanhas e firmar convênios. Conforme

15 Criado pela Lei estadual nº 4.570, de 25 setembro de 1967.

o decreto que o criou, o Conselho compunha-se por dezesseis membros considerados “personalidades eminentes” ligadas a institutos, arquivos e universidades, ressaltando o aspecto academicista em câmaras de ciências humanas, letras, artes e patrimônio histórico e artístico.

A Lei estadual nº 5.775, de setembro de 1971, criou o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha). Jurema de Sousa Machado (1997) salienta que a criação do Iepha também esteve relacionada a uma necessidade específica de Belo Horizonte. A capital mineira abrigava um acervo arquitetônico pouco excepcional aos olhos do Iphan, sobretudo pela característica eclética do começo do século XX, e a falta de um interlocutor para essa demanda diante de uma atuação desenvolvimentista de novas empresas públicas, como o BDMG e a FJP, colocava em risco a manutenção desse outro patrimônio. De acordo com ela:

“Esse furor modernizante foi muito eficiente em construir novos prédios, mas tratou muito mal os prédios públicos do início do século, instalando uma cultura que negava a concepção arquitetônica desses edifícios, suas condições de conforto ambiental e, até mesmo, sua significação” (Machado, 1997, p. 16).

Por meio da FJP, a Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral elaborou uma série de estudos básicos durante o governo de Antônio Aureliano Chaves de Mendonça, entre 1975 e 1979. O quarto volume dessa série tratou da política cultural.¹⁶ Analisando vários órgãos, a secretaria afirmou que o documento foi o primeiro esforço da administração pública mineira para a elaboração de uma política na área. Nesse volume, foi traçada uma avaliação da situação do Iepha e do Conselho Estadual de Cultura, constatando-se que ambos apresentavam vazios institucionais que prejudicavam e enfraqueciam algumas atuações. Com a fundação do Iepha, a responsabilidade do conselho em relação aos monumentos diminuiu, e sua posição nessa e em outras alçadas, como o registro de entidades culturais, passou de uma ação normativa para uma dimensão consultiva. Por sua vez, o Instituto Estadual de Patrimônio não estava solidamente estruturado, principalmente no que se referia às atribuições de pesquisa, regionalização das unidades e assessoria de projetos (Fundação João Pinheiro, 1975a).

16 Os outros livros da série de estudos eram: *Síntese das diretrizes de desenvolvimento* (livro 1), *Desenvolvimento econômico* (livro 2), *Política de desenvolvimento urbano* (livro 3), *Política de atendimento ao menor* (livro 5), *Política de desenvolvimento científico e tecnológico* (livro 6) e *Estratégia para o setor público* (livro 7).

O contexto mineiro de criação do Iepha, do Conselho de Cultura e da FJP também foi caracterizado por visitas de consultores internacionais, pela elaboração de relatórios e planos para cidades históricas e pela extensão do PCH para a Região Sudeste. No final da década de 1960, o consultor português da Unesco, Alfredo Evangelista Viana de Lima, elaborou um relatório de conservação para Ouro Preto. Tânia Beisl Ramos e Madalena Cunha Matos (2008) traçam um panorama da trajetória profissional do arquiteto português. O consultor era ligado ao movimento da arquitetura moderna, participando das reuniões de organização do Nono e do Décimo Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciam) e recebendo algumas premiações relativas a seu trabalho na área. Em 1961, elaborou o Plano Parcial de Urbanização Compreendido entre o Lugar das Baetas e o Governo Civil para a cidade de Bragança, iniciando suas preocupações com a conservação do patrimônio.

O contato de Viana de Lima com o Iphan ocorreu em 1965, quando o arquiteto participou da Exposição de Arquitetura e Arte Portuguesa, ocorrida no Rio de Janeiro, onde encontrou figuras como Augusto Carlos da Silva Telles, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Lucio Costa e Oscar Niemeyer (Ramos; Matos, 2008). Viana de Lima recebeu convite das autoridades brasileiras para participar do Programa Turismo Cultural da Unesco, que se iniciou com a visita de Michel Parent, em 1966. No ano de 1969, na qualidade de *architecte-restaurateur*, apresentou o *Rapport et propositions pour la conservation, recuperation et expansion*, sobre a cidade mineira de Ouro Preto.

Rafael dos Santos Teixeira e Fernanda Borges de Moraes (2012) resumem as questões de urbanismo e preservação abordadas de maneira ampla no documento de Viana de Lima: proposição da circundação do centro histórico por uma faixa de vegetação, distinguindo área de preservação e áreas de desenvolvimento; áreas voltadas para novas edificações e regiões em que as edificações deveriam ser restauradas ou demolidas; áreas de proteção e valorização paisagística nas quais são indicadas inclusive espécies vegetais de cultivo; construção de estabelecimentos hoteleiros; preservação do antigo teatro e construção de outro; reutilização de alguns edifícios para função museológica; proposições de ordenamento do trânsito; expansão da cidade com base na consolidação de um centro cívico, um núcleo universitário e regiões habitacionais.

A atuação de Viana de Lima nas cidades históricas brasileiras não se encerrou com esse primeiro relatório, e o consultor retornou em 1972, como integrante de missão da Unesco nas cidades de São Luís e Alcântara (MA), e em 1973 e 1974, em Ouro

Preto, a pedido da Unesco para elaboração de um plano diretor.¹⁷ Durante esse retorno, acabou tornando-se consultor das atividades realizadas pela FJP e seu documento, publicado em 1969, foi tomado como ponto de partida para os técnicos do CDU, que elaboraram o Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, entre 1973 e 1975. O plano foi financiado pelo BDMG e pela Finep, tendo sido conveniado com as respectivas prefeituras municipais, o Iepha e o Ministério da Educação e Cultura, por meio do Iphan.

Esse documento era dividido em diagnóstico, correspondente às partes de análise da situação urbana encontrada pela equipe de elaboração, e proposições, que versaram sobre as possibilidades de intervenção urbana. Em relação ao Plano de Conservação, a leitura das cidades históricas, principalmente Ouro Preto, apenas pelas políticas para os bens edificados ou pelo desenvolvimento econômico e social como coisas dissociadas não deveria mais fazer sentido, já que o território urbano era quase inteiro patrimônio. A entrada dos técnicos de planejamento da FJP no campo das preocupações com a preservação caracterizou um contexto de descentralização da política nacional monopolizada pelo Iphan, que desde 1937 montou uma estrutura especializada, cuja autoridade dificilmente foi abalada pela presença de outros atores, segundo Sérgio Miceli (1984).

Com a extensão do PCH para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, a fundação se tornou órgão executor dos projetos estaduais do programa. Entre esses projetos, o CDU empreendeu proposições de trabalhos de conservação e valorização de edificações e bens culturais materiais em diversos municípios (figuras 4 e 5): Sabará, Caeté, Barão de Cocais, Santa Bárbara, Ouro Preto, Mariana, Congonhas do Campo, Tiradentes, São João Del-Rei, Diamantina, Serro, Conceição do Mato Dentro, Minas Novas, Gouveias, Grão Mogol, Itamarandiba, entre outros (Fundação João Pinheiro, 1979).

Mesmo com o órgão de patrimônio criado desde 1971 (o Iepha), a FJP assumiu os recursos para o PCH. Sandra Corrêa (2012) afirma que a Portaria Interministerial nº 19, de 1977,¹⁸ que regulamentou o PCH para os estados

17 Em 1974, participou do Primeiro Seminário de Estudos sobre o Nordeste Brasileiro, realizado pela Universidade Federal da Bahia, e trabalhou como docente no curso sobre preservação e revitalização de núcleos históricos, oferecido pela USP. Sua presença no ensino superior brasileiro também ocorreu na Universidade Federal do Recife, no curso de proteção e restauro de imóveis classificados e de cidades históricas, em 1976. Um ano depois trabalhou nas cidades de São Cristóvão e Laranjeiras (SE), e Marechal Deodoro e Penedo (AL). Sua última intervenção no Brasil foi com os estudos de preservação e revitalização do Forte Príncipe da Ribeira, uma edificação setecentista localizada no então território de Rondônia (Ramos; Matos, 2008).

18 Portaria assinada, em 4 de março de 1977, entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e os Ministérios da Educação e Cultura e Indústria e Comércio (Corrêa, 2012).

do Sudeste, não especificou a atuação desses órgãos regionais de patrimônio e definiu a execução por fundações especializadas e órgãos da administração direta e indireta. Pode-se inferir duas observações a respeito da FJP na execução do programa em Minas Gerais: a importância do aspecto de planejamento na formulação e no desenvolvimento das ações sob a coordenação da Seplan, principal característica de articulação entre os diferentes órgãos ao longo da década de 1970, e o formato jurídico flexível de fundação, vislumbrado preferencialmente pelo planejamento estatal (Corrêa, 2012).

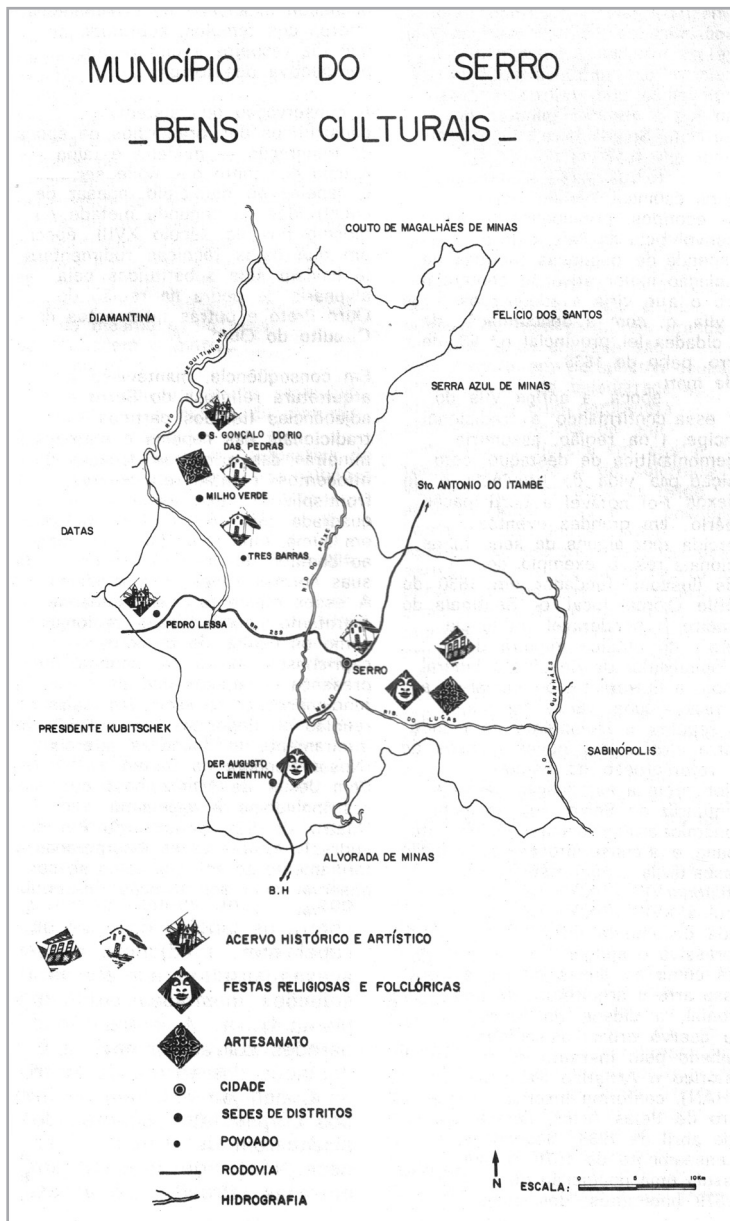
Figura 4 – Mapeamento dos bens culturais de Conceição do Mato Dentro



Fonte: Fundação João Pinheiro, out. 1978, p. 5.¹⁹

19 O mapeamento fez parte dos trabalhos da FJP durante a vigência do PCH em Minas Gerais.

Figura 5 – Mapeamento dos bens culturais do Serro



Fonte: Fundação João Pinheiro, dez. 1978, p. 5.²⁰

20 O mapeamento fez parte dos trabalhos da FJP durante a vigência do PCH em Minas Gerais.

Acrescenta-se a importância das experiências anteriores a 1977 para a relevância da participação da FJP como instituição executora do PCH em Minas Gerais, como a elaboração do caderno de política cultural em 1975 e o convênio que deu origem ao Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento das duas cidades históricas.²¹ De acordo com Corrêa (2012), a Portaria Interministerial nº 19, de 1977, exigiu a apresentação de uma listagem dos monumentos a serem restaurados, o cronograma dos projetos, os roteiros turísticos e a fonte dos recursos em um programa estadual de restauração e preservação para o período de 1977 a 1979. Mais uma vez o Plano de Conservação referenciou a prática da fundação no tratamento do patrimônio, pois em seu programa de restauração elaborado em 1977 de acordo com a portaria, englobava alguns monumentos levantados e priorizados nos dossiês de restauração do plano concluídos em 1975, como a Academia Marianense de Letras (sobrado nº 84 da Rua Frei Durão, em Mariana) e as Igrejas Nossa Senhora da Conceição (matriz de Antônio Dias) e Nossa Senhora da Piedade, em Ouro Preto (Fundação João Pinheiro, 1977; Corrêa, 2012).

O Plano de Conservação é um elemento importante para a compreensão de um contexto com dois aspectos analisados até o momento. De um lado, o campo do planejamento assimilou o do patrimônio como objeto de intervenção urbanística, induzindo novas práticas e discursos, com a participação de outros atores sociais e disputas pela manutenção da tomada de decisões e de recursos. De outro, o planejamento adquiriu proeminência na administração pública brasileira por meio da descentralização de ações, da delegação de competências, da reestruturação institucional, da assistência técnica a municípios, da elaboração de planos urbanísticos em empresas públicas ou privadas e da qualificação técnica. Evidencia-se a interface desses aspectos na análise da composição da equipe técnica do Plano de Conservação, principalmente nas relações estabelecidas entre os profissionais, a FJP, o Iepha, o Serfha e o Iphan.

21 Na formação do grupo de trabalho para elaboração do PCH para os estados do Sudeste, o coordenador do programa, Henrique Oswaldo de Andrade, solicitou o assessoramento do historiador Luiz Gonzaga Teixeira, técnico da FJP. Gonzaga Teixeira não participou do Plano de Conservação, mas coordenou os trabalhos do caderno *Política Cultural*, elaborados pela fundação em 1975. Presumimos que esse trabalho tenha sido a motivação do assessoramento de Teixeira ao grupo de trabalho do PCH (Corrêa, 2012; Fundação João Pinheiro, 1975b).

OS PROFISSIONAIS DO PLANEJAMENTO E DO PATRIMÔNIO NA FJP

Durante a década de 1970, a estrutura da FJP se caracterizou pela vinculação ao planejamento estadual e enfatizou a relação entre os campos da administração, da economia, da tecnologia e do urbanismo. Por causa da relação intrínseca que manteve com o BDMG e o CED, em convênios estabelecidos com órgãos federais em suas primeiras atuações, e da incubação institucional de outros órgãos estaduais que dessem conta da variedade dos campos, a FJP concentrou uma equipe com passagens em diferentes espaços profissionais de planejamento econômico e urbano de todos os níveis de governo. O sociólogo Teodoro Alves Lamounier, por exemplo, que foi superintendente do CDU em 1973, assumiu chefias no BDMG, no CED e no departamento de urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG antes de assumir a área correspondente da FJP.

No período em que administrava o CDU, Lamounier supervisionou o Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana (1973-1975), trabalho imprescindível para entendimento da interface entre as áreas técnicas. Tendo uma equipe aproximada em 130 profissionais, entre técnicos do CDU, do Iepha e do Iphan, consultores nacionais e internacionais, como o português Viana de Lima, estudantes de engenharia e arquitetura e uma equipe auxiliar, o plano ressaltou as múltiplas possibilidades profissionais em suas propostas. Mesmo assim, podemos estabelecer perfis gerais sobre o grupo,²² como a formação básica, os cursos ou seminários realizados e a relação com os papéis assumidos no trabalho (Fundação João Pinheiro, 1975b).

O engenheiro e urbanista Rodrigo Ferreira de Andrade, coordenador geral do Plano de Conservação, realizou o mestrado na Bélgica entre 1969 e 1972, foi bolsista da Organização dos Estados Americanos (OEA) em um convênio com o governo de Israel para o curso de financiamento de desenvolvimento urbano, em 1973, e coordenou o Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU) de Boa Vista, no então território federal de Roraima (Fundação João Pinheiro, 1973a; 1973d). Sobre os cursos de Andrade, podemos percebê-los no âmbito da preocupação com a formação de recursos huma-

22 Levando em conta o currículo da equipe técnica, excluindo os estagiários, consultores e a equipe auxiliar, nove eram engenheiros e cinco eram arquitetos e urbanistas, incluindo os engenheiros-arquitetos. A área de sociologia e administração pública contava com seis profissionais e, completando as graduações, havia quatro economistas, três advogados, um cientista político, um geógrafo, uma historiadora e um pesquisador e ensaísta de história da arte (Fundação João Pinheiro, 1975b).

nos para o desenvolvimento urbano durante a atuação do Serfhau, em que foram concedidas bolsas no exterior e o Brasil participou de um programa de capacitação da OEA (Feldman, 2019).

Outros integrantes da equipe do Plano de Conservação realizaram cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, estagiaram e participaram de congressos e seminários internacionais, entre 1965 e 1971. Foram convênios e bolsas de estudos em instituições como a Universidade Harvard e a United States Agency for International Development (Usaid), além do Programa Interamericano de Planejamento Urbano e Regional (Piapur), no Peru, financiado pela OEA. No Brasil, entre 1970 e 1973, os técnicos do Plano de Conservação realizaram cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, trabalharam no Projeto Rondon e participaram de congressos, encontros regionais e seminários financiados e organizados pelo Serfhau, pelo IAB, pelo IPEA, pelo Ministério da Educação e Cultura, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), pelo Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais (Cenpha) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (Fundação João Pinheiro, 1973d).

Os espaços profissionais em que trabalharam eram caracterizados por atuações tanto em órgãos públicos como em empresas privadas de planejamento urbano. Marco Aurélio Nunes Ferreira de Queiroz participou da Montreal Engenharia S.A., entre 1969 e 1970, e da Montreal Organização Industrial e Economia S.A. (Montor), entre 1971 e 1972. Foi, ainda, sócio de uma empresa dessa categoria, a Urbanismo, Planejamento e Arquitetura Ltda. (Uplan), entre 1969 e 1970. Paulo Nascimento Teixeira estagiou no Epuc e trabalhou na Montreal, na Uplan e no Serfhau. Outro que trabalhou no Epuc foi Vital Balabram (Fundação João Pinheiro, 1973d).

O engenheiro civil Marcos Nogueira da Gama tinha passagem por diferentes instituições na iniciativa privada e no setor público. Ele atuou, em 1968, na Engenharia, Comércio e Indústria S.A. (Ecisa), uma empresa com foco na urbanização; entre 1968 e 1969, na Sabino Construções Ltda;²³ como fiscal de obras na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de 1969 a 1971; na Construtora Rochedo, entre 1971 e 1972; no Departamento Municipal de Águas e Esgotos de Belo Horizonte (Demae), de 1972 a 1973. Antes do trabalho na FJP, ainda coordenou obras na Santa Bárbara Engenharia S.A., em 1973. Essa diversidade de espaços não se restringia a engenheiros e arquitetos. Carlos Fabrício Negromonte, sociólogo e técnico em administra-

23 Rodrigo Ferreira de Andrade também atuou na Sabino Construções Ltda., entre 1968 e 1969 (Fundação João Pinheiro, 1973d).

ção pública, trabalhou na Assessoria em Planejamento S.A. (Asplan), entre 1968 e 1969, e no Grupo de Planejamento Integrado (GPI), de 1969 a 1971, além de ter sido assessor da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social da Prefeitura de São Paulo em 1972 (Fundação João Pinheiro, 1973d; 1975b).

O comportamento das empresas de engenharia consultiva ou de planejamento suscitado durante a vigência do Serfhaui, principalmente a partir de 1966, caracterizou-se pela inauguração da maioria dessas firmas. A Asplan e a Hidroservice foram exemplos de empresas criadas antes do BNH. No caso da Asplan, já havia uma consolidação das atuações, em projetos de rodovias, na elaboração de planos para vários municípios e trabalhos para diferentes ministérios. Ocorreram também fusões entre as empresas, caso do GPI, que se estruturou pela associação entre a Planejamento e Organizações Ltda. (Planorg) e a Economistas e Planejadores Ltda. (Ecplan). O cadastramento setorializado das atividades dessas firmas também possibilitou a reconfiguração de escritórios de arquitetura como empresas de planejamento ou consultoria, exemplo da Jorge Wilhelm Consultores Associados e da Wit-Olaf Prochnik Arquitetura e Planejamento Ltda. (Feldman, 2005b; 2019).

Marco Aurélio Nunes Ferreira de Queiroz também integrou a equipe dos planos de desenvolvimento urbano nos territórios federais²⁴ e participou do seminário organizado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat), em 1983. Naquela ocasião, definiu a metodologia do Plano de Conservação utilizada como a do “conhecimento urbano”, declarando que não existiam ainda procedimentos de planejamento que levassem em conta a categoria de cidade histórica numa análise mais ampla das distintas escalas em que ocorriam as relações entre dinâmica urbana e patrimônio edificado. Tratava-se de uma novidade, principalmente para técnicos que não eram profissionalmente da área de preservação de conjuntos arquitetônicos antigos, como Queiroz.

24 Além de Marco Aurélio Nunes Ferreira de Queiroz, vinculado ao CDU, os técnicos que trabalharam nos planos dos territórios federais e no Plano de Ouro Preto e Mariana foram: Angelina Maria Resende Dias (Roraima e Amapá), Carlos Fabrício Xavier Negromonte (Amapá e Rondônia), Eduardo Fernandez Silva (Roraima, Amapá e Rondônia), Flávio Saliba Cunha (Amapá), Galileu Reis (Roraima e Rondônia), Geraldo Magela Costa (Roraima e Amapá), Izaac Santos Cavalcante (Roraima), Jack Siqueira (Roraima e Amapá), Júnia Maria Guterres (Roraima, Amapá e Rondônia), Keila Maria de Castro Murad (Roraima e Rondônia), Malori José Popermayer (Roraima, Amapá e Rondônia), Manoel Alves dos Santos Filho (Amapá), Maria Carmem Gomes Ferreira (Roraima e Amapá), Rodrigo Ferreira de Andrade (Roraima e Amapá), Solange Nascimento (Roraima, Amapá e Rondônia) e o superintendente do Centro, Teodoro Alves Lamounier (Roraima, Amapá e Rondônia). (Fundação João Pinheiro, 1973a; 1973b; 1973c; 1975b).

Nos setores de aspectos físicos e de suporte histórico-documental, os membros da equipe do Plano de Conservação organizaram as proposições de intervenção no conjunto urbanístico e paisagístico e os dossiês de restauração, com intervenções arquitetônicas. Entre esses técnicos, estava o arquiteto Reinaldo Guedes Machado, que coordenou o levantamento e a organização das unidades de proposição e das unidades de paisagismo. Machado também trabalhou no Serfhou, em 1973, integrando o Departamento de Assistência aos Municípios. O material coordenado por Machado estabelecia a permanência de elementos correspondentes à autenticidade de estilos artísticos considerados notáveis.

A parte antiga de Ouro Preto e Mariana definiu a indicação urbanística e paisagística, compreendida na busca de um “vocabulário formal” que pudesse ser aplicado a todas as partes da cidade, mantendo-se os elementos importantes para a caracterização do conjunto histórico. Tanto em Ouro Preto quanto em Mariana, em geral, não tiveram vez basculantes, telhas de cimento amianto, telhas de latas, lajes de concreto destelhadas, arames farpados, muros de latas, paredes de reboco, muros de alvenaria em proximidade a muros de pedra, cores escuras nas paredes das edificações, postes mal colocados e reservatórios, antenas e caixas de transformadores à mostra. Todavia, em alguns casos ocorreu a valorização de elementos que não se encaixavam na coerência do conjunto histórico, geralmente atribuídos a algumas construções do início do século XX reconhecidas, caso não se conhecesse o estado original ou fossem da memória de alguma personalidade com determinada importância histórica e cultural (Fundação João Pinheiro, 1975b). Os trabalhos de Reinaldo Guedes Machado na FJP não se encerraram com o Plano de Conservação e as unidades de paisagismo.

Com a execução do PCH na fundação, foi criada uma coordenadoria dos trabalhos do programa vinculada ao CDU, em 1977. Machado esteve à frente desse órgão interno durante a elaboração do Circuito do Diamante, que produziu conjuntos iconográficos, relatório e diretrizes para as cidades de Serro, Conceição do Mato Dentro, Minas Novas e Diamantina; representou a FJP em um seminário organizado pelo Iphan em 1978, também no âmbito do PCH, com a participação do consultor francês Jean-Bernard Perrin, da Unesco; publicou, em coautoria de Affonso Ávila e João Marcos Machado Gontijo, em 1979, a obra *Barroco mineiro: glossário de arquitetura e ornamentação*, baseado nos trabalhos do suporte histórico-documental e pesquisa do Plano de Conservação; participou como debatedor do Semi-

nário Sociedade, Cultura e Tecnologia, organizado pela FJP em 1984, já na função de superintendente de restauração e conservação do Iepha.

Em 1978, foi realizado no Rio de Janeiro pelos órgãos que compunham a Comissão de Coordenação e Acompanhamento do PCH, um seminário do qual participaram Jean-Bernard Perrin,²⁵ consultor da Unesco, e representantes de instituições de planejamento e de turismo, órgãos de patrimônio e universidades. Entre os debatedores, Reinaldo Guedes Machado representou a FJP e realizou duas intervenções nos debates. Na primeira fala, citou a experiência dos técnicos da FJP na cidade mineira do Serro, quando foram mobilizadas as Secretarias Municipais de Saúde e Educação para a reutilização de edificações históricas em mau estado de conservação ou abandonadas.

Em outro momento, próximo ao encerramento do evento, Machado opinou favoravelmente ao papel de tutela estatal das políticas de patrimônio. O arquiteto compreendia a importância do envolvimento da comunidade nas intervenções nos conjuntos urbanos, já que a população “sente o valor do patrimônio” (Brasil, 1980, p. 57). Porém, argumentou que isso deveria ser coordenado pelos arquitetos, urbanistas ou técnicos das instituições responsáveis pelos trabalhos nas cidades históricas.²⁶

Resumidamente, nos debates suscitados no seminário com Perrin, em 1978, questionou-se sobre: abordagens compreensivas do planejamento em cidades com bairros históricos; definições e delimitações de setores urbanos categorizados como históricos; responsabilidade pela proteção do patrimônio urbano e ambiental; ampliação da participação de instituições e da comunidade nesse processo; financiamento e fonte de novos recursos; parcelamento e uso do solo nas cidades históricas; importância dos planos e do conhecimento técnico urbanístico; possibilidades do aproveitamen-

25 Então conselheiro do Ministério da Cultura e do Meio Ambiente francês, diretor de um setor do Ministério do Equipamento francês, professor em escolas de arquitetura e em cursos de formação de restauradores financiados pelo PCH em diferentes regiões brasileiras, apresentou normas legislativas francesas sobre a proteção do patrimônio histórico, como a Lei Malraux, que criava os “setores preservados” e os “planos permanentes de preservação e valorização” (Brasil, 1980; p. 61-64).

26 Durante o seminário, ocorreram discussões conceituais sobre “centros históricos” e a delimitação de “setores históricos” no conjunto urbano, considerando a realidade brasileira em que essas áreas não necessariamente fossem tombadas ou englobassem monumentos, e se apresentassem maiores que aquelas valoradas arquitetonicamente, ocupando espaços de transição entre as temporalidades materialmente percebidas da cidade (Brasil, 1980).

to turístico do patrimônio urbano e ambiental. Esse conjunto de questões ensejou a atuação dos órgãos de patrimônio e dos novos atores que participaram do processo de descentralização política das atribuições do Iphan desde o final dos anos 1960, em que se manifestaram preocupações com o patrimônio e o planejamento em um contexto de desenvolvimento urbano, desde as primeiras visitas dos consultores internacionais e da realização dos encontros de governadores (Brasil, 1973; Brasil, 1980; Corrêa, 2012).

No evento de 1984, Machado ressaltou a importância da tecnologia para a gestão do patrimônio cultural e a necessidade da criação de uma política sistêmica nas áreas arquivística, de restauração arquitetônica e biblioteconomia. As questões lançadas por ele implicavam a relação entre a manutenção da originalidade do patrimônio e a prática da conservação por meio da substituição frequente de materiais construtivos. No momento em que levantou esses pontos de discussão, o arquiteto do Iepha afirmou a crença na responsabilidade estatal exclusiva sobre a preservação do patrimônio edificado, salientando a preocupação com os rumos que essa responsabilidade poderia assumir vinculada ao uso da tecnologia.

Na crítica que elaborou, Machado tratou das ações destrutivas de edificações que, cultural ou politicamente, não se respaldavam nos discursos oficiais da tutela patrimonial,²⁷ remetendo ao raciocínio mobilizado em segunda fala no seminário de 1978, quando alertou para os perigos da “preservação espontânea” (Brasil, 1980, p. 57) como gesto de imitação daquilo que, em sua perspectiva, era problema de proteção do patrimônio nas metrópoles. Ele acreditava na possibilidade interventiva demolidora ou remodeladora, mas afirmou que esforços de restauração deveriam impedir destruições despropositadas dos debates sobre conjuntos arquitetônicos ou alterações construtivas que ignorassem tecnologias e saberes tradicionais.

Inferem-se da participação de Reinaldo Guedes Machado no evento de 1984 algumas proposições contidas no Plano de Conservação sobre o Paisagismo de Ouro Preto e Mariana, sobre demolições em busca da preservação dos vocábulos formais do conjunto urbanístico. Associou-se a tais episódios a publicação do *Glossário de arquitetura*, que reuniu elementos estilísticos classificados como tradicionais ou desconsiderados das práticas tecnológicas valorizadas no seminário de 1984.

27 Durante o evento, os debates sobre o tombamento e a demolição do Cine Metrôpole, em 1983, na cidade de Belo Horizonte, indicam esse questionamento de Reinaldo Guedes Machado (Fundação João Pinheiro, 1985).

Sobre o perfil geral da equipe multidisciplinar do Plano de Conservação, membros vinculados diretamente ao estudo e à pesquisa do barroco mineiro, os profissionais do suporte histórico-documental auxiliaram o setor de aspectos físicos na organização dos dossiês de restauração. Os técnicos eram dois arquitetos, quatro estagiários de arquitetura, 36 estagiários de engenharia, um desenhista, um consultor de arquitetura brasileira, um fotógrafo, um escritor historiador, dois historiadores e críticos de arte, um bibliógrafo, um técnico em restauração, um auxiliar técnico na área de história, dois estagiários de história e duas secretárias (Fundação João Pinheiro, s. d.).

O Iphan e o Iepha, respectivamente, as instituições ligadas à preservação do patrimônio no governo federal e no governo estadual, também estiveram presentes na equipe do plano compondo a comissão diretiva, que acompanhou a realização dos trabalhos. Essa comissão se formou com os representantes dos órgãos e prefeituras municipais que participaram do convênio, sendo a presidência exercida por Augusto Carlos da Silva Telles, arquiteto do Iphan e diretor na época da Divisão de Conservação e Restauração. Telles teve importante papel na ida de Viana de Lima para Ouro Preto, além de ter participado do Segundo Encontro de Governadores, que deu origem ao Compromisso de Salvador (1971). Naquele momento, apresentado como assessor do DAC, propôs o debate sobre mecanismos de defesa do patrimônio ameaçado por obras públicas e privadas por meio da priorização e do financiamento de planos integrados.

Com base na proposição de Telles nos Anais do Segundo Encontro, pode-se entender a posição de presidente da comissão diretiva dos trabalhos de um plano de desenvolvimento urbano para núcleos com monumentos arquitetônicos, tutelados pelo órgão federal de preservação, e estabelecido sob convênio entre os diferentes níveis governamentais. Após declarar que os trabalhos sobre os bens culturais localizados em um espaço que precisasse de intervenções desenvolvimentistas para superar a estagnação econômica não poderiam ser ameaçados, e o progresso não poderia ser impedido pelos trabalhos de preservação dos monumentos, Telles ressaltou a importância de articulação entre os diferentes órgãos:

“A legislação deverá prever que o IPHAN e os órgãos estaduais ou municipais da mesma área devam ser *convocados para colaborar e assessorar os estudos de viabilidade e de planejamento de obras públicas e privadas*, desde os estudos iniciais” (Telles, 1971, p. 168 – grifos nossos).

Ele ressaltou, de um lado, a importância da articulação entre os diferentes atores, indicada na relação entre os técnicos de diversas origens profissionais no plano, de outro, uma lógica de descentralização da execução dos trabalhos conveniados, com a supervisão e a coordenação-geral do plano nas mãos da FJP, mas com a comissão diretiva presidida pelo Iphan, supondo a capacidade decisória dos estudos e do planejamento de desenvolvimento urbano para cidades históricas mantida naquele instituto consolidado como autoridade técnica, teórica e metodológica.

Augusto da Silva Telles compôs o grupo de trabalho que elaborou e discutiu a extensão do PCH para Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, entre 1975 e 1977 (Corrêa, 2012). Nessa composição, foi indicação do Iphan e representava o Ministério da Educação e Cultura. O arquiteto também participou do seminário de 1978, com o consultor Perrin, sobre a legislação francesa de proteção ao patrimônio (Brasil, 1980). A participação de Silva Telles em outros momentos da política de planejamento sobre o patrimônio, com relevância institucional representando o órgão federal de preservação cultural, sugere não apenas a importância desse sujeito histórico, mas também o que vem sendo analisado neste texto sobre as assimilações entre planejamento e patrimônio. Percebe-se uma busca pelo Iphan da manutenção de seu lugar em um momento de descentralização de atribuições.

Os outros representantes do Iphan na comissão diretiva do plano de 1975 – Roberto Machado de Lacerda, então chefe do 3º Distrito do Instituto em Minas Gerais, e Antônio Joaquim de Almeida, na época diretor do Museu do Ouro, em Sabará – também participaram do Segundo Encontro de Governadores. Além de Telles, apenas Antônio Joaquim de Almeida entrou para os anais com uma sugestão de moção de reconhecimento e agradecimento aos professores do quadro federal em Minas Gerais pela colaboração na defesa do patrimônio.

Entre os profissionais responsáveis pela pesquisa e pelo levantamento do acervo monumental no Plano de Conservação, destacou-se Affonso Celso Ávila, que fundou e dirigiu a *Revista Barroco* na ocasião do Festival de Inverno de Ouro Preto, em 1969. Ávila permaneceu com relativa importância no quadro técnico da FJP graças à experiência intelectual de pesquisa historiográfica, jornalismo, poesia e ensaio. Em 1971, participou também de uma comissão “de notáveis” nomeada pelo então governador Rondon Pa-

checo, responsável por redigir e apresentar o texto para criação do Iepha,²⁸ seguindo um dos compromissos assinados em Brasília de cooperação supletiva de estados e municípios com o governo federal na proteção ao patrimônio, criando os próprios órgãos competentes pela matéria.

Após o trabalho do Plano de Conservação, Affonso Ávila participou da equipe técnica da FJP que elaborou o *Atlas dos monumentos artísticos: circuito do diamante*, entre 1978 e 1981, contando com um extenso levantamento do patrimônio edificado de cidades como Serro, Conceição do Mato Dentro, Minas Novas e Diamantina. Em 1980, Ávila assumiu a Superintendência de Pesquisa e Tombamento do Iepha e, três anos depois, a Diretoria de Assessoramento e Projetos Especiais (Daspe), novamente na FJP. À frente dessa diretoria, Affonso Ávila organizou o Seminário Sociedade, Cultura e Tecnologia, em 1984.

Não eram apenas Ávila e Machado que representavam uma ligação entre o Iepha e a equipe do Plano de Conservação. O arquiteto restaurador Luciano Amedée Peret fez parte da representação do instituto mineiro na comissão diretiva do plano e havia participado do Segundo Encontro de Governadores, em 1971.²⁹ Na ocasião, Peret fez uma proposição sobre técnicas de restauração por meio de radiação praticadas pelo Conselho Internacional de Museus, ainda pouco divulgadas no Brasil. É interessante observar que os técnicos ligados ao Iepha – Ávila, Machado e Peret – ocuparam funções distintas na elaboração do plano, mas relacionadas ao setor de conservação e restauração arquitetônica.

Affonso Ávila e Reinaldo Guedes Machado foram percebidos por sua atuação na consultoria, elaboração, direção ou coordenação de projetos como técnicos da área de pesquisa histórica e arquitetônica de restauração do patrimônio edificado, que relacionam duas instituições de atuação original-

28 Em 1968, Ávila também fez parte da comissão designada pelo governador que redigiu o projeto de lei de criação da Fundação de Arte de Ouro Preto (Faop). Anteriormente, em 1963, participou da elaboração do projeto de lei de criação da Universidade Mineira de Arte. Posteriormente, entre 1974 e 1975, participou da equipe que elaborou o livro 4 (*Política cultural*) da série de estudos básicos lançada durante o governo Aureliano Chaves (Fundação João Pinheiro, 1973d; 1975a).

29 No Segundo Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil, Luciano Amedée Peret representava o Iepha e fazia parte da comitiva de Minas Gerais, chefiada pelo então secretário estadual de Educação Caio Benjamin Dias. Com eles estavam o diretor do Museu do Ouro em Sabará, Antônio Joaquim de Almeida, o prefeito municipal de Ouro Preto, Benedito Xavier, o presidente do Conselho Estadual de Cultura, Dermeval José Pimenta, e o chefe do 3º Distrito do Iphan, Roberto Machado de Lacerda.

mente distinta em Minas Gerais. O fato de não estarem ligados inicialmente às áreas de urbanismo ou de supervisão administrativa do planejamento, por serem do Iepha, não os afastou da FJP e de seus objetivos de políticas públicas nas décadas de 1970 e 1980. Da mesma forma, Rodrigo Ferreira de Andrade e Marco Aurélio Nunes Ferreira de Queiroz, técnicos da área de urbanismo, inseriram-se nos debates e projetos das cidades históricas.

Os exemplos de Ávila, Machado, Queiroz, Andrade, Teixeira e Lamounier caracterizaram as assimilações das ações do Estado nos campos do planejamento e do patrimônio, com atuação específica de um grupo de técnicos na elaboração de diretrizes para intervenções em cidades históricas mineiras e na organização de seminários que debatessem os aspectos políticos e sociais dessas práticas.

OBJETOS DE PESQUISA: PERSPECTIVAS SOBRE A FJP

A assimilação entre planejamento urbano e políticas de preservação do patrimônio ocorreu em um contexto desenvolvimentista e de rearranjo institucional inserido em um processo identificado a partir da década de 1930, mas não se tratou de uma relação unilateralmente simplista, como observado no exemplo dos sujeitos do Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana e em outros trabalhos realizados na FJP na virada das décadas de 1970 e 1980.

As relações entre técnicos profissionalmente ligados ao planejamento, ao urbanismo e à administração pública e às políticas do patrimônio, nacionais ou estaduais, indicaram conflitos (atribuições federais e regionais de decisão e realização dos trabalhos), novas práticas, a metodologia de inclusão da restauração arquitetônica e recuperação ambiental em perspectiva paisagística (desenvolvimento urbano para cidades históricas) e a caracterização de um grupo de atores em funções de elaboração, supervisão ou gestão de trabalhos que atravessaram as áreas citadas no texto (atuações no Iphan, no Iepha e em diretorias específicas para o assunto na FJP).

Nas décadas de 1960 e 1970, considerando uma perspectiva mais abrangente, a atuação dos técnicos evidencia a escala do Serfhou durante seus anos de existência, com a ampliação da formação do urbanista numa abordagem interdisciplinar em cursos de graduação e de pós-graduação, na realização de seminários e de programas de capacitação com objetivo de especialização dos planejadores, nacional e internacionalmente.

Os técnicos do CDU analisados continuaram ou iniciaram a formação profissional nesse processo. Alguns, até, indicaram a atuação de empresas de engenharia consultiva numa dinâmica de institucionalização do planejamento urbano externa à administração pública, também possibilitada pelo trabalho do Serfhau. Sobre os órgãos criados no aparato estatal, o CDU e o Plambel são exemplos regionais. No caso do Plambel, a FJP pode ser analisada na perspectiva do Ipea como *institution builder*, apontada por Velloso, e como produtora e resultado das iniciativas de descentralização administrativa do planejamento dos governos da ditadura civil-militar nas décadas de 1960 e 1970.

E após a década de 1980, como observar a FJP em comparação ao cenário descrito com a formação do CDU e a elaboração do Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, na articulação com Iphan e Iepha? Aprofundando o questionamento diante do exposto no texto, qual é o lugar da FJP nas pesquisas em história do urbanismo e administração pública?

Comemorando cinquenta anos, a FJP mantém sua importância institucional para a administração pública estadual de Minas Gerais. Segundo o Decreto nº 47.877, que definiu o estatuto da instituição em 2020, as competências da fundação podem ser agrupadas em trabalhos de realização de estudos e pesquisas, suporte técnico a outros órgãos públicos ou privados, coordenação do sistema estadual de estatística e formação e capacitação de recursos humanos. Considerando essas atribuições, algumas iniciativas recentes podem ser mencionadas, como os relatórios anuais entre 1995 e 2018 sobre o déficit habitacional brasileiro e o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (on-line), em parcerias com o governo federal, o Ipea, o BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Nas áreas cultural e de pesquisa histórica, destacam-se as publicações de importantes fontes documentais nas coleções Mineiriana, desde 1993, e Centenário. A formação de quadros técnicos ocorre desde a década de 1970, mas atualmente se consolida a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, que oferta o curso de graduação em administração pública desde 1986,³⁰ e os concluintes acessam uma carreira de especialistas do quadro da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão. A escola também forma especialistas na modalidade *lato sensu* em áreas de gestão, orçamento e políticas públicas, além do curso de mestrado.

30. Iniciado pelo CDA da FJP.

A FJP abriga um acervo amplo, reunido, catalogado e divulgado parcialmente em publicações pelos recentes eventos de cinquenta anos, e um diversificado quadro de ex-técnicos que ocuparam destacados cargos de Estado. Por isso, mais pesquisas de diferentes perspectivas teóricas e metodológicas mostram-se necessárias para o dimensionamento de sua memória histórica, de sua produção institucional, dos aspectos políticos que identifiquem as contradições e os conflitos de práticas estabelecidas por meio dos atores, dos efeitos considerados disruptivos e das possíveis inovações nos campos do urbanismo e da cultura nas últimas cinco décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Affonso; GONTIJO, João Marcos Machado; MACHADO, Reinaldo Guedes. *Barroco mineiro*: glossário de arquitetura e ornamentação. Belo Horizonte: CEHC: FJP, 1996. CD-Rom.

AZEVEDO, Paulo Ormino David de. Renato Soeiro e a institucionalização do setor cultural no Brasil. In: AZEVEDO, Paulo Ormino David de; CORRÊA, Eliane Lyns (org.). *Estado e sociedade na preservação do patrimônio*. Salvador: EDUFBA: IAB, 2013. p. 19-53.

BUENO, Antônio Sérgio (org.). *Affonso Ávila*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Literários, 1993.

CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974. *Estudos Históricos*, v. 1, n. 37, p. 81-98, jan.-jun. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2254>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. As linhas editoriais do SPHAN: a ideia de patrimônio no Brasil. In: _____. *Arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. p. 245-278.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 167-253.

_____; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento: reflexões sobre uma experiência estadual. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 14-46.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973-1979*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. 343p.

D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lucia. *IPEA – 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2005.

DAYRELL, Gilson Assis. O Plano Metropolitano de Belo Horizonte. *Revista da Fundação João Pinheiro*, v. 2, n. 1, p. 16-21, abr.-dez. 1971.

FALCÃO, Joaquim Arruda. Política cultural e democracia: a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. In: MICELI, Sérgio. *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984. p. 21-39.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., Salvador, 2005. *Anais [...]*. Salvador, 2005a.

_____. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp: Fapesp, 2005b.

_____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhaui) e a reorganização do campo profissional do urbanista. In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 99-128.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ: Iphan, 1997.

GOMES, M. A. A. de F.; LIMA, F. J. M. de. Pensamento e prática urbanística em Belo Horizonte: 1895-1961. In: LEME, M. C. da S. (org.). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel: FAU-USP: Fupam, 1999.

LAFFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta. Recortes de história social das missões da UNESCO no Brasil, 1964-1979. *Nos Arquivos do IPHAN*, p. 1-4, dez. 2009.

LIMA, A. E. V. de. *Ouro Preto: rapport et propositions pour la conservation, recuperation et expansion*. Unesco, 1969.

LIMA, Fábio José Martins de. O pensamento e as práticas do urbanismo e do planejamento urbano em Minas Gerais. In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 359-395.

MACHADO, Jurema de Sousa. Preservação: a ética das intervenções. In: SEMINÁRIO PRESERVAÇÃO: A ÉTICA DAS INTERVENÇÕES, 1996, Belo Horizonte. *Anais [...]* Belo Horizonte: Iepha, 1997. p. 13-29.

MALARD, Letícia. Faces do intelectual Affonso Ávila. *Scripta*, v. 17, n. 33, p. 223-228, 2. sem. 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/scripta/issue/view/641>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MARTINS FILHO, Almicar Vianna. Affonso Ávila, historiador de Minas. *Scripta*, v. 17, n. 33, p. 199-204, 2. sem. 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/scripta/issue/view/641>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, ano 8, p. 85-100, out. 1993.

MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 75-142.

MICELI, Sérgio. *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difusão Editorial, 1984. p. 21-39.

_____. SPHAN: refrigério da cultura oficial. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 22, p. 44-47, 1987. Disponível em: <http://docvirt.com/Hotpage/Hotpage.aspx?bib=RevIPHAN&pagfis=7951&url=http://docvirt.com/docreader.net#>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. 1980. Tese (Mestrado em Engenharia) – Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980, 225 p.

MOTTA, Lia. A SPHAN em Ouro Preto - uma história de conceitos e critérios. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, v. 22, p. 108-122, 1987.

PINHEIRO, Maria Lúcia Bressan. *Neocolonial, modernismo e preservação do patrimônio no debate cultural dos anos 1920 no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2011.

QUEIROZ, Marco Aurélio Nunes Ferreira de. Ouro Preto e Mariana. In: ARANTES, Antônio Augusto (org.). *Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 193-218.

RAMALHO, Arthur Dias Soares. *Planejamento e preservação: a Fundação João Pinheiro e o Plano de conservação, valorização e desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana*. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015. 215 p.

RAMOS, Tânia Beisl; MATOS, Madalena Cunha. Campos opostos: trabalhos e viagens de Viana Lima ao Brasil. In: SEMINÁRIO DOCOMOMO N-NE, 2., 2008. Salvador: Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 2008. Disponível em: <https://docomomobase.ufba.br/anais-do-2o-seminario-docomomo-nortenordeste>. Acesso em: 17 mar. 2021.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; SILVA, Paloma Fabíola Rodrigues; DORNELLAS, Wagner de A. Modernização e controle político-administrativo dos municípios mineiros no primeiro governo Vargas: a “intervenção saneadora” do Departamento da Administração Municipal. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/2>. Acesso em: 17 mar. 2021.

SAFAR, Áulus. Trabalho da FJP chega a territórios. *Revista da Fundação João Pinheiro*, n. 3, v. 4, p. 38-42, out.-dez. 1973.

SANT’ANNA, Márcia Genésia. As cidades históricas e o desenvolvimento regional (1967-1979). In: _____. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995. p. 151-187.

TEIXEIRA, Ricardo dos Santos; MORAES, Fernanda Borges de. O plano Viana de Lima para Ouro Preto: a circulação das ideias na construção da cidade patrimônio. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 12., 15-18 out. 2012, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre, 2012. p. 1-11.

TELLES, Augusto C. da Silva. Proposição. Proteção do patrimônio natural e de valor cultural, frente ao desenvolvimento urbano e às obras públicas e privadas. In: II Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil, 1971, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: IPHAN, 1973. (p. 166-168).

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAM-BEL e do PDDI-RMBH*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOSTES, José Alberto. *Planos diretores no estado do Amapá: uma contribuição*. Macapá: J. A. Tostes, 2006. VELOSO, Mariza Motta Santos. Nasce a Academia SPHAN. *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, v. 1, p. 27-37, 1996.

VELLOSO, J. P. dos R. Modelo brasileiro de desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, v. 106, n. 2, p. 15-22, 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v0i2.2494>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. Encontro de Governadores para Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Natural do Brasil, 2., 1971, Salvador. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Iphan, 1973.

_____. *Restauração e revitalização de núcleos históricos: análise face à experiência francesa*. Brasília: SPHAN: FNPM, 1980.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Desenvolvimento Urbano. *Inventário, levantamento e vistoria de bens culturais (edificações): metodologias*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, s. d.

_____. *Plano de Desenvolvimento Urbano de Boa Vista: análises e proposições*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973a. v. 1.

_____. *Plano de Desenvolvimento Urbano de Macapá*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973b. v. 2.

_____. *Plano de Desenvolvimento Urbano de Vila Rondônia*: relatório intermediário: hipóteses de desenvolvimento. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973c.

_____. *Projeto Ouro Preto-Mariana*: proposta técnica e financeira. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973d.

_____. *Política cultural*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1975a. (Série MG 1975/1979: Estudos básicos para o plano de governo, livro 4). Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=48659>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. *Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana*: relatório síntese. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Desenvolvimento Urbano, 1975b. Disponível online: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76709>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. *Programa estadual de restauração e preservação para o período de 1977 a 1979*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Desenvolvimento Urbano, 1977. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49061>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. *Fundação JP: Análise e Conjuntura*, v. 8, n. 1, jan. 1978. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=51461>. Acesso em: 1º abr. 2021.

_____. *Fundação JP: Análise e Conjuntura*, v. 8, n. 10, out. 1978.

_____. *Fundação JP: Análise e Conjuntura*, v. 8, n. 12, dez. 1978.

_____. *Fundação João Pinheiro*: notícia histórica, áreas de atuação e trabalhos realizados. Belo Horizonte: CDU: Fundação João Pinheiro, 1979.

_____. Seminário “Sociedade, Cultura e Tecnologia”. *Revista da Fundação João Pinheiro*, nov.-dez. 1984/ jan.-fev. 1985.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Desenvolvimento. *PLAMBEL*: Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte: relatório de atividades 1971-1974. Belo Horizonte: CED, set. 1974.

LEGISLAÇÃO

Leis e decretos federais

Decreto nº 25.256, de 11 de julho de 1963. Dispõe sobre a Coordenação do Planejamento Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/474949/publicacao/15666833>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 53.890, de 20 de abril de 1964. Dispõe sobre as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/476486/publicacao/15802234>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966. Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0074.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 64.016, de 22 de janeiro de 1969. Altera a denominação do Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada – IPEA – e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/486648/publicacao/15822541>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6036.htm#art9. Acesso em: 17 mar. 2021.

Leis e decretos do estado de Minas Gerais

Lei nº 1.525, de 31 de dezembro de 1956. Cria, na Secretaria do Interior, a Comissão Coordenadora de Ajuda Técnica aos municípios e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1525&comp=&ano=1956&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 5.886, de 15 de setembro de 1960. Cria a Comissão Articuladora de Estudos Regionais. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=5886&comp=&ano=1960&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 4.570, de 25 de setembro de 1967. Cria o Conselho Estadual de Cultura e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=4570&comp=&ano=1967&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 5.399, de 12 de dezembro de 1969. Autoriza a instituição de Fundação destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=5399&comp=&ano=1969&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 12.581, de 13 de abril de 1970. Aprova o estatuto da Fundação João Pinheiro. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=12581&comp=&ano=1970&aba=js_textoOriginal. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 5.775, de 30 de setembro de 1971. Autoriza o Poder Executivo a instituir, sob forma de Fundação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA/MG) e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=5775&comp=&ano=1971&aba=js_textoOriginal. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 5.792, de 8 de outubro de 1971. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento, cria a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=5792&comp=&ano=1971&texto=original>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 14.376, de 13 de março de 1972. Aprova o estatuto da Fundação João Pinheiro e revoga disposições relativas à entidade. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=14376&comp=&ano=1972&aba=js_textoOriginal. Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 15.819, de 11 de novembro de 1973. Declara de utilidade pública a Fundação João Pinheiro. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/con->

sulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=15819&comp=&ano=1973. Acesso em: 17 mar. 2021.

Lei nº 6.303, de 30 de abril de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=6303&comp=&ano=1974&aba=js_textoOriginal#texto Acesso em: 17 mar. 2021.

Decreto nº 47.877, de 5 de março de 2020. Contém o estatuto da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47877&comp=&ano=2020>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CAPÍTULO 6

PASSADO E MEMÓRIA EM CONSTRUÇÃO: O PATRIMÔNIO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO BRASIL

ANA LÚCIA CERÁVOLO

“Devemos trabalhar de forma que a memória coletiva sirva para a libertação, e não para a servidão dos homens.”
(Jacques Le Goff, 2003)

IDENTIDADE, MEMÓRIA E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO COMO POLÍTICA DE ESTADO

A preservação do patrimônio cultural integra as políticas públicas para a gestão de cidades, assumindo relevância cada vez maior nas últimas três décadas. O patrimônio preservado contribui para a valorização da memória social, para o exercício da cidadania e para o estímulo do desenvolvimento local, em contraposição à pasteurização imposta pela cultura de massa, pela tecnologia da informação e pela expansão das redes sociais.

Identificam-se, hoje, diversas experiências dispersas – algumas exitosas, realizadas por municípios, estados e entidades da sociedade civil. Ao lado dessas conquistas, entretanto, assistimos a inúmeros casos de fracassos, que levaram a demolições desnecessárias e ao apagamento de memórias de grupos sociais expressivos.

O processo histórico que envolve a institucionalização das políticas para preservação do patrimônio cultural revela, ao mesmo tempo, a própria construção do passado. Os bens protegidos constituem suportes para a memória de diferentes grupos sociais e contribuem para a elaboração de suas identidades culturais. Ao mesmo tempo que são reconhecidos como representação e lugar de memória, constrói-se no interior do aparato estatal uma história institucional. A narrativa em curso trata de

um movimento vivo e em transformação, um campo de disputa com múltiplos pontos de vista.

Nesse campo nos interessa, particularmente, a atuação do Estado, de suas instituições e de seus agentes, assim como sua articulação com as entidades técnicas. Embora os estudos acadêmicos sobre o tema tenham crescido, há importantes lacunas, como indica Calabre (2006a), nas pesquisas relativas às ações do Estado sobre a cultura e, por extensão, também em relação ao patrimônio cultural. “Essa lacuna se torna mais grave se levarmos em consideração que, no Brasil, o Estado tem sido, historicamente [...], um dos grandes financiadores das atividades culturais” (Calabre, 2006a, p. 81).

A efetivação das políticas de patrimônio cultural passou pela criação e implantação de organismos responsáveis pela execução de ações para a preservação dos bens selecionados. Esses órgãos também foram responsáveis pela articulação com outros agentes públicos e privados.

Desde a década de 1920, o tema da preservação do patrimônio cultural, de maneira sistemática, está presente nos debates públicos no Brasil em consonância com outros países latino-americanos. Artistas, intelectuais e arquitetos, assim como políticos e governantes, e a sociedade civil organizada refletem e debatem sobre ações para selecionar e salvaguardar os bens nos quais está documentada a história local. Estudar as instituições e os diferentes arranjos que assumem ao longo do tempo passa por reconhecer diversos profissionais que atuaram na criação dos primeiros órgãos de preservação nacionais, no incentivo à participação de entidades internacionais e da sociedade civil e na implementação de órgãos locais.

As instituições expressam certos arranjos em determinado momento. Busca-se enfatizar os diálogos, os temas permanentes e também as mudanças de perspectivas, focando as políticas federais e o surgimento dos órgãos estaduais e aprofundando os estudos sobre o Conselho do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Turístico (Condephaat), instituição criada no âmbito do governo do estado de São Paulo que teve papel relevante na década de 1970 na ampliação do próprio sentido do patrimônio, incorporando os aspectos urbanísticos, ambientais e turísticos.

No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) cumpriu esse papel no âmbito federal. O órgão foi criado em 1937, em um contexto de profundas transformações das cidades brasileiras, no âmbito

da expansão urbana na América Latina, iniciada no final do século XIX. Esse foi processo que envolveu o continente, guardando as características regionais e especificidades de cada um dos países, em que o aumento demográfico, a abolição da escravidão, a imigração de trabalhadores europeus e asiáticos, além da inserção compulsória no processo de industrialização, eram os fatores preponderantes.

Esse processo de mudanças foi o ponto de partida para a expansão urbana e também para a implantação de políticas públicas mais efetivas para a preservação do patrimônio cultural. Foram fundados nas décadas seguintes órgãos de preservação vinculados ao Estado e institutos de pesquisa ligados às universidades, revistas e outras entidades que visavam conhecer e preservar o patrimônio de cada uma das nações (Fig. 1 e 3). Assim como o Iphan foi a resposta brasileira, outros órgãos similares foram criados no México, na Argentina, no Peru, na Venezuela, em Cuba e em outros países latino-americanos.

Desse momento inicial das políticas de patrimônio no continente americano ao período pós-Segunda Guerra Mundial, redefiniu-se a abordagem sobre o patrimônio cultural no contexto internacional, que culminou com a elaboração da *Carta de Veneza*¹, em 1964, e a criação do Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios (International Council on Monuments and Sites-Icomos), em 1965. Em particular, no Brasil, surgiram novas respostas a esse novo cenário, que envolveram as mudanças internacionais e também as nacionais. Foram criadas novas instituições, como a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), o Conselho Nacional de Cultura (CNC), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (Senam) e um número crescente de instituições públicas estaduais e municipais. Entidades que já existiam passaram a ter uma atenção maior com a temática da preservação do patrimônio cultural, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e as universidades, e órgãos internacionais passaram a atuar no país por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como o Icomos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

1 A *Carta de Veneza*, documento elaborado em 1964, trata da autenticidade do patrimônio cultural e de critérios para intervenções e acréscimos. Ela alcançou abrangência internacional e tornou-se referencial para a ação de órgãos de patrimônio. O documento ainda hoje é válido.

A análise histórica e a avaliação do período estudado visam colaborar para uma melhor compreensão sobre a organização do setor da preservação, sua articulação ao processo continental de urbanização e industrialização, mas também compreender a articulação com estados e outros setores da administração pública e da sociedade civil. Ampliar a participação social contribuiu para a extensão da noção de patrimônio e a diversidade dos bens selecionado e permitiu contemplar a memória social de grupos e comunidades populares. Essas políticas, que se desenvolveram entre as décadas de 1970 e 1990, culminaram na criação da categoria patrimônio imaterial na virada do século XX para o XXI.

O setor cultural e, em particular, o do patrimônio se estruturaram no Brasil com muitas dificuldades e com recursos financeiros bastante limitados. Neste momento, no entanto, de desmonte das políticas públicas de cultura e patrimônio, é uma atitude de resistência aprofundar o conhecimento sobre a história dessas instituições, lembrando a atuação de agentes públicos que dedicaram sua vida profissional à convicção de que a cultura alimenta o processo educacional e auxilia na formação de indivíduos críticos e politizados, ou seja, verdadeiros cidadãos. Como afirma Bordieu (1996), “a cultura é o conteúdo substancial da educação, sua fonte e sua justificação última [...], uma não pode ser pensada sem a outra”.

O IPHAN E OS ÓRGÃOS NACIONAIS DE PATRIMÔNIO NA AMÉRICA LATINA

Ao longo do século XIX, a América Latina passou por um processo vertiginoso de mudanças nas relações políticas, econômicas e sociais. De colônias vinculadas à Europa a nações independentes, os países latino-americanos assistiram à abolição do tráfico negreiro e do trabalho escravo e à transformação dos regimes absolutistas em repúblicas, heterogeneamente democráticas (Hobsbawn, 1990).

Entraram no século XX sob a égide do ecletismo e de movimentos que afirmavam a identidade nacional, como os pré-colombianos e os neocoloniais. Nesse quadro, a proteção aos monumentos deixou de ser uma questão restrita à Europa e avançou para a América, em particular, a Latina, desde o final da Primeira Guerra Mundial. As políticas para salvaguarda dos monumentos latino-americanos se ampliaram e se consolidaram como tema de debate permanente e influenciaram a criação de instituições.

Figura 1 – Reprodução da capa da *Bibliografía de arte colonial argentino*, de Mario J. Buschiazzo, a primeira publicação do recém-criado Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas.



Fonte: Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazzo. Disponível em http://www.iaa.fadu.uba.ar/?page_id=1255. Acesso em: 2 abr. 2021.

As ações dos Estados na América Latina para efetivar políticas no campo da preservação do patrimônio cultural se intensificam na década de 1930. Em 1940, cinco países possuíam órgãos governamentais com atribuições específicas para salvaguardar os monumentos nacionais. Mario Buschiazzi² indica, no V Congresso Pan-Americano de Arquitetos, em Montevideu, que Brasil e México possuíam as instituições e as políticas mais desenvolvidas na área da proteção e preservação de bens patrimoniais (Buschiazzi, 1940, p. 437-438).

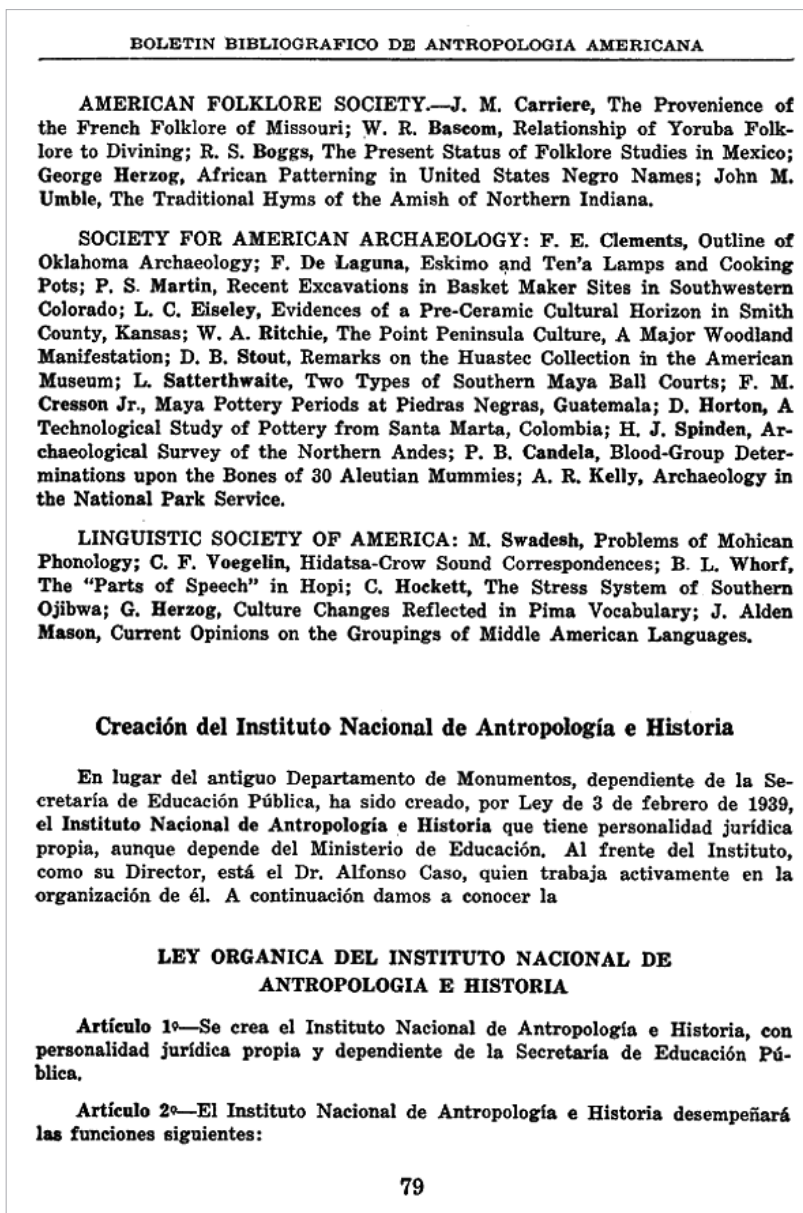
No México, desde 1868, o Ministério de Justiça declarou que as antiguidades que se encontravam no território mexicano pertenciam à Federação e, em 1885, cria-se a Inspeção Geral de Monumentos, órgão que tinha a finalidade de conservá-los e explorá-los. Depois da Revolução Mexicana, a Secretaria de Instrução Pública é suprimida. Em 1917, cria-se uma Unidade de Estudos Arqueológicos e Etnográficos na Secretaria de Agricultura e Fomento denominada, em 1918, de Unidade de Antropologia. Em 1921, a unidade é realocada na Secretaria de Educação Pública, recém-criada, que passa a se chamar Inspeção Geral de Monumentos, originando o Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos (Rurik, 2017).

Esse departamento tem a função de catalogar e proteger os monumentos e os lugares de beleza natural, de propriedade nacional ou sujeitos à jurisdição do Governo Federal, assim como os monumentos localizados em todos os distritos e território nacional. Em 1938, o general Lázaro Cárdenas dá independência ao departamento e cria o Instituto Nacional de Antropologia e História (INAH), em 1939 (Fig. 2), com o objetivo de obter resultados mais eficientes na conservação dos monumentos nacionais³.

2 Mario J. Buschiazzi (1902-1970) nasceu em Buenos Aires, Argentina, e formou-se arquiteto pela Universidade de Buenos Aires, em 1920. Iniciou a carreira de professor na mesma universidade, em 1933, chegando a professor emérito em 1967. Desenvolveu pesquisas sobre arquitetura e arte latino-americana e se especializou nos problemas do patrimônio cultural. Foi diretor do Instituto de Arte Americano, que ajudou a criar em 1946, até sua morte em 1970. Desde 1938, trabalhou como técnico da Comissão Nacional de Museus e Locais Históricos, tendo sido responsável por diversas restaurações (Liernur; Aliata, 2004).

3 Sobre a história do Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) ver o Site oficial: <https://www.inah.gob.mx/quienes-somos>.

Figura 2 – Publicação sobre a criação do Instituto Nacional de Antropología e Historia, no México



Fonte: *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana*, v. 2, n. 4, p. 79-82, 1938.
Disponível em: www.jstor.org/stable/40977257. Acesso em: 2 abr. 2021.

Em Cuba, já havia sido criada a Comissão Nacional de Arqueologia, parcialmente responsável pelos monumentos do país; no entanto, somente aqueles com características arqueológicas. No Peru, existia o Conselho Provincial de Lima, cuja política, entretanto, não abrangia todo o território nacional, e, no Uruguai, o recém-criado Instituto de Arqueologia, ligado à Faculdade de Arquitetura da Universidade Nacional de Montevidéu, podia assumir alguns encargos para a proteção do patrimônio do país (Buschiazzo, 1940).

Em seu balanço, Buschiazzo (1940) não indica a situação de alguns países, como o Chile, que, desde 1925, possuía o Conselho de Monumentos Nacionais. A intenção de criar o órgão surgiu a partir da V Conferência da União Pan-Americana – antecessora da Organização dos Estados Americanos (OEA) –, que ocorreu em Santiago, em 1923. No acordo firmado na conferência, previa-se a adoção de resoluções concretas sobre a preservação e a conservação dos restos históricos e arqueológicos existentes nos países americanos, recomendando-lhes a criação de leis de proteção. Isso motivou o Estado chileno a publicar, em 1925, o Decreto Supremo de Educação nº 3.500, por meio do qual uma comissão foi encarregada da redação do projeto de lei sobre monumentos nacionais. Essa comissão cumpriu integralmente sua tarefa e, quatro meses depois, foi publicado o Decreto-Lei nº 651, de 17 de outubro de 1925. Mas o conselho funcionou de maneira descontínua e o resultado de seu trabalho foi pouco produtivo até 1940 (Chile, 1925).⁴

Nesse contexto, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan),⁵ por meio de um conjunto de disposições legais que culminaram na promulgação do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que dispôs sobre o tombamento e regulamentou suas atividades. Esse último documento definiu como patrimônio histórico e artístico nacional o “conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional va-

4 Para obter mais informações sobre o assunto, ver a seção “História” do *site* do Consejo de Monumentos Nacionales de Chile (CMN). Disponível em: <https://www.monumentos.gob.cl/acerca/historia>. Acesso em: 18 mar. 2021.

5 O atual Iphan foi criado, em 1937, como Sphan e teve algumas outras designações ao longo de sua história. Em 1946, ganhou o *status* de departamento, tornando-se Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Dphan), subordinado ainda ao Ministério da Educação e Saúde (MES), situação que perdurou até 1953, quando foram criados dois ministérios autônomos e o Dphan foi incluído na estrutura do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1970, ocorreu a reorganização do MEC e foi definida a denominação Iphan. Nove anos depois, em 1979, voltou a se chamar Sphan, quando o órgão dividiu atribuições com a Fundação Nacional Pró-Memória. Em 1990, em nova reestruturação federal, recebeu a denominação Instituto Brasileiro do Patrimônio Nacional (IBPN). Finalmente, em 1994, retomou o nome atual de Iphan (Cerávolo, 2013).

lor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (Brasil, 1937, art. 1º). O decreto-lei também indicava a criação de quatro livros de tomo: 1) Arqueológico/etnográfico/paisagístico, 2) Histórico, 3) Belas artes e 4) Artes aplicadas.

A criação do Iphan revelou uma disputa entre diferentes projetos políticos e culturais, polarizados por artistas e intelectuais alinhados ao neocolonial e ao movimento moderno. Entre os principais nomes do movimento neocolonial estavam Gustavo Dodt Barroso, Ricardo Severo e José Mariano Filho e, do modernismo, Mário de Andrade, Carlos Drummond de Andrade, Rodrigo Melo Franco de Andrade e Lucio Costa. Além de suscitar debates públicos, as propostas elaboradas pelos dois grupos disputaram, na década de 1930, a hegemonia no âmbito da política cultural do governo federal, como mapeia Lauro Cavalcanti (2000, p. 20):

“O embate entre as várias correntes se deu, de forma mais evidente e concreta, entre 1935 e 1937, no terreno da arquitetura e do patrimônio. Em uma primeira instância, no concurso do prédio do MES [Ministério de Educação e Saúde], Lucio Costa conseguiu provar aos ‘acadêmicos’ e ‘neocoloniais’ que suas construções eram, a um só tempo, novas, nacionais e estruturalmente ligadas a uma tradição pretérita. Como desdobramento foram convocados para formar os quadros do Sphan, passando a deter o poder de seleção daquilo que devia ser realizado e conservado como monumento nacional”.

Se havia a convicção dos modernistas brasileiros, como afirma Cavalcanti (2006, p. 39), de que o Estado era, naquele momento, “o lugar da renovação e das vanguardas”, vislumbrava-se nele a possibilidade de “aplicar na realidade ideias de reinterpretação ou reinvenção de um país”.

Deve-se lembrar que outras instituições foram criadas na mesma época que o Iphan, como o Instituto Nacional do Teatro, o Serviço Nacional do Livro e o Instituto Nacional de Cinema Educativo (Ince), todos em 1937, e o Conselho Municipal de Cultura, em 1938. Todas, indica Rubino (1991, p. 50), “marcam a entrada do Estado brasileiro no universo da política cultural”.

Ainda em 1937, o Iphan começou a trabalhar. Da teoria à prática, os trabalhos de levantamento e seleção do patrimônio histórico e artístico resultaram nos primeiros tombamentos empreendidos pelo órgão. Nos dois primeiros anos de atividades, o Iphan efetivou, segundo Milet (1988), 259 tombamentos, um número bastante elevado se comparado com a quantidade de imóveis tombados na década seguinte, que somam 174.

Figura 3 – Capa da primeira *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, publicada em 1937, com textos de Rodrigo Melo Franco de Andrade, Lucio Costa, Mário de Andrade, Gilberto Freire, Noronha Santos e outros intelectuais do período



Fonte: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Edição 60 anos: a Revista, n. 26, p. 21, 1997. Número especial. Fac-símile.

Paralelamente aos tombamentos, os técnicos do Iphan e seus apoiadores iniciam a publicação de uma série de pesquisas por meio da Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Fig. 3), criada também em 1937. A Revista foi um importante veículo para a divulgação de ideias, auxiliando na consolidação do órgão e é um instrumento de fundamental importância para disseminar os estudos sobre a cultura e, sobretudo, a arquitetura e urbanismo brasileiro (Revista do PHAN, 1997).

Rodrigo Melo Franco de Andrade (1987, p. 48), primeiro dirigente geral do Iphan, deu a dimensão do desafio de estruturar a instituição, em uma matéria publicada em *O Jornal*, de outubro de 1936, intitulada “Defesa de nosso patrimônio histórico e artístico nacional”:

“O que o projeto governamental tem em vista é poupar à Nação o prejuízo irreparável do perecimento e da evasão do que há de mais precioso no seu patrimônio. [...] pois as obras de arte típicas e as relíquias da história de cada país não constituem o seu patrimônio privado, e sim um patrimônio comum de todos os povos”.

Por três décadas, Rodrigo M. F. de Andrade dirigiu o Iphan, até sua aposentadoria do órgão, em 1967, deixando como sucessor Renato Soeiro. Os eixos prioritários do trabalho, naquele período, foram a defesa e a preservação do patrimônio cultural do país, a geração de conhecimentos e de formas de difusão do mesmo e a identificação de uma cultura nacional articulada à história. Os monumentos deixados por outras gerações eram testemunhos da “civilização brasileira”, que se nutriu, assim, de uma tradição própria e singular (Veloso, 1996, p. 159).

Rodrigo M. F. de Andrade trabalhou para estruturar o novo órgão e coordenou os primeiros cadastros de bens culturais brasileiros, dedicando-se nos primeiros momentos à elaboração e à aprovação da legislação específica que possibilitou ao Iphan cumprir sua finalidade. Além de formar sua equipe de técnicos, o órgão dispunha de importantes colaboradores, entre os quais Mário de Andrade, Lucio Costa, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Manuel Bandeira (Veloso, 1996).

Na literatura da área de patrimônio, há diferentes interpretações para as contribuições de Rodrigo M. F. de Andrade, mas todas reconhecem o legado deixado pelo homem que implantou e conduziu o Iphan por trinta anos. Já a pesquisa sobre o trabalho da equipe que atuou com ele no órgão é mais rarefeita, e sobressaem poucos nomes da primeira geração, como Lúcio Costa, evidentemente, Renato Soeiro e Luís Saia.

No entanto, o Iphan, entre 1937 e o final da década de 1960, incluída a gestão de Renato Soeiro, foi resultado da atuação de um grupo comprometido com um projeto político e cultural, do qual Andrade foi o representante mais visível, em função do cargo que ocupava.

A DESCENTRALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Após o golpe civil militar de 1964, a estratégia do governo federal mudou. Como analisa Márcia Sant'anna (1995, p. 154), essa estratégia se revelou na implantação de uma política nacional de cultura com a criação de instituições e programas. Como exemplos dessa política destacaram-se, entre outros, o Conselho Federal de Cultura, de 1967, a Embrafilme, de 1969, o Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação e Cultura, de 1970, o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), de 1973, e a Fundação Nacional de Arte (Funarte) e o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), ambos de 1975.

Essa estratégia política de apropriação do discurso de “descentralização” do poder federal, aparentemente contraditória a um regime antidemocrático, não foi utilizada apenas no âmbito cultural, mas se estendeu a diversas áreas. O setor da preservação do patrimônio também foi atingido de maneira significativa. Por meio de um discurso nacionalista de valorização da memória, o setor foi alavancado como pauta de discussão nacional, associado ao desenvolvimento urbano de áreas já estruturadas, e ganhou o turismo cultural e o planejamento regional como aliados para a implantação de programas de ações integradas do governo federal.

Nesse cenário, além de instituições governamentais, organismos internacionais, como a Unesco e o recém-criado Icomos (1965), passaram a atuar de maneira efetiva no país na área de preservação do patrimônio cultural. O Iphan, depois de trinta anos, precisava se reestruturar e redefinir suas ações prioritárias.

Outra participação destacada na defesa do patrimônio cultural foi a do IAB. O tema passou a figurar frequentemente na revista *Arquitetura e Urbanismo*, editada pelo órgão; inventários e levantamentos regionais foram publicados, assim como projetos de restauração, que passaram a ser premiados, além de planos de recuperação e outros temas relacionados à preservação dos patrimônios cultural e ambiental.

Em 1962, a referida revista criou uma seção denominada “Obras tombadas pelo patrimônio”, na qual foram apresentados vários sítios e edificações históricos tombados pelo Iphan, como Estado da Guanabara, Estado do Espírito Santo, Estado da Bahia, Estado de Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco,

Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe, Amapá, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí, Recife e Olinda.

A revista também destacou os congressos e eventos que discutiam o tema, em particular o realizado em Quito, em 1967, que deu origem à carta patrimonial denominada *Normas de Quito* (OEA, 1967), e o Segundo Congresso Internacional de Arquitetos, ocorrido em Veneza, em 1964, que discutiu o tema e elaborou a *Carta de Veneza* (Icomos, 1964).

A participação do IAB no Segundo Congresso Internacional de Arquitetos foi relatada por Giancarlo Gasperini (1964a; 1964b), que sistematizou os debates para a elaboração da *Carta de Veneza* e a participação brasileira no congresso em um relatório denominado “Relatório da delegação brasileira”, datado de 31 de maio de 1964, também assinado pelos outros membros da delegação. O relatório foi, em setembro do mesmo ano, publicado na revista *Habitat*, com o título “Monumentos: tema de debate em Veneza”, com pequenas alterações.

Em uma conjuntura cheia de incertezas em razão do golpe ocorrido em abril, o Iphan comunicou à organização em Veneza que eram pequenas as chances de um representante brasileiro participar do evento. Em ofício a Piero Gazzola, Rodrigo M. F. de Andrade indicou a instabilidade política que dificultaria ao Iphan designar alguém para participar do encontro em Veneza (Andrade, 1964). Curiosamente, no mesmo dia, Andrade recebeu um documento informando sobre a participação do IAB no evento. Paulo Antunes Ribeiro, que presidia a entidade, informou que o instituto, “em suas atividades de âmbito internacional e através dos delegados arquitetos Ícaro de Castro e Mello, Giancarlo Gasperini, Wladimir Alves de Souza e Flávio Léo Azeredo da Silveira, compareceria ao Seminário”, colocando-se à disposição do Iphan (Ribeiro, 1964).

Em comum acordo, definiu-se que nessas circunstâncias caberia ao arquiteto Wladimir Alves de Souza representar também o Iphan. Assim, deu-se a participação dos membros do IAB no congresso e a dupla representação de Wladimir Alves de Souza, aceita por Andrade, que imediatamente comunicou Piero Gazzola.

A delegação brasileira partiu, em 20 de maio de 1964, rumo a Veneza. Souza levou livros e fotos das atividades do Iphan, conforme documentou Giancarlo Gasperini (1964a). Os arquitetos, naquele momento, puderam entrar em contato com as discussões mais atuais sobre os problemas da preservação e da restauração e perceberam o alcance da

carta elaborada e também as possibilidades para o país e para o Iphan com a criação do Icomos. Então, não perderam a oportunidade e propuseram a participação do Brasil na comissão organizadora do novo organismo.

Essa comissão voltaria a se reunir em novembro, na sede da Unesco, em Paris, para a redação final dos estatutos, da programação do trabalho e da constituição da diretoria. A delegação brasileira propôs ao governo brasileiro uma participação ativa no Icomos, visando incrementar o intercâmbio internacional e estabelecer novas e mais eficientes condições de atuação ao Iphan na realização da obra a seu cargo, enquadrando-o nos princípios enunciados na *Carta de Veneza* (Gasperini, 1964b, p. 18).

Os desdobramentos desse congresso repercutiram de maneira ainda mais significativa. Além da carta, um marco para as políticas de restauração em âmbito internacional, a criação do Icomos tinha por objetivo reunir técnicos e profissionais que atuavam na área de patrimônio cultural, especialmente em organizações nacionais responsáveis pela preservação em seus países e em órgãos de classe. Seu estatuto foi elaborado pela Unesco tendo como base o do Conselho Internacional de Museus (Icom).

Além do Icomos, os delegados brasileiros participaram de uma articulação para formar a Seção Ibero-Americana do Icomos, com Colômbia, Cuba, Espanha, Filipinas, México, Peru, Portugal e Venezuela, definindo-se ainda a sede provisória em Madri.

Atualmente, além de um grupo de especialistas na Europa, o Icomos possui um segundo grupo, que concentra países da América Latina e Caribe (LAC), englobando dezenove comitês nacionais e uma população de cerca de 650 milhões de pessoas. Os comitês nacionais representam os interesses do órgão em nível nacional e os pontos de vista de seus membros na rede internacional. Constituem fóruns que agregam instituições preocupadas com a conservação, proteção e valorização do patrimônio arquitetônico, com o intuito de compartilhar informações e debater princípios e práticas técnicas, jurídicas e administrativas. No Brasil, o comitê do Icomos, denominado Icomos-Brasil, foi fundado em agosto de 1978, no Rio de Janeiro.⁶

6 Na assembleia geral, no comitê consultivo do Icomos e no World Heritage Panel, o Brasil foi representado pelo doutor Leonardo Barci Castriota, seu atual presidente (mandato de 2019 a 2021). Sobre a história do órgão no Brasil ver o *site* do Icomos-Brasil.

A criação do Icomos contribuiu para a redefinição dos destinos da preservação no Brasil no final da década de 1960 e nos anos 1970. A delegação brasileira em Veneza foi responsável por inserir o Brasil no debate internacional mais amplo e abriu as portas para a inserção do país na Unesco, com resultados bastante imediatos, como a missão conduzida por Michel Parent⁷ em 1966, que elaborou um minucioso relatório sobre o Brasil, focando as áreas de patrimônio e turismo.

A Unesco desempenhou um papel destacado nesse momento e designou uma missão para o Brasil, que tinha por objetivo elaborar um diagnóstico e sugerir ações destinadas ao aprimoramento do turismo cultural como catalisador do processo de salvaguarda do patrimônio histórico e artístico nacional (Couto, 2000, p. 151).

A vinda da Missão Unesco, chefiada por Michel Parent, foi atribuída ao esforço pessoal de Rodrigo M. F. de Andrade e do embaixador Carlos Chagas Filho tanto por Sant'anna (1995) e Oliveira (2002) como por pesquisadores mais recentes, como Leal (2008).

“Em 1966, Rodrigo Melo Franco [...] idealizou um Projeto de ‘Recuperação de Cidades Históricas’. Nesse mesmo ano, Franco apresenta e defende a ideia durante reunião da Unesco, em Paris, e é apoiado pelo embaixador [...] Carlos Chagas Filho. Como resultado da ação conjunta de ambos, a Unesco decide enviar ao Brasil [...] Michel Parent” (Oliveira, 2002, p. 52-53).

O relatório elaborado por Parent e sua equipe foi dividido em duas partes: uma de diagnóstico e outra que propunha ações estratégicas. Na primeira etapa, foram identificadas as características do país, seu patrimônio e as condições de infraestrutura do turismo e destacou-se que o Brasil era o quinto país do mundo em extensão e tinha baixa densidade populacional, atributos que poderiam fazer dele “[...] um dos [...] com maiores possibilidades de escapar à crise mundial provocada pela penúria de espaço” (Leal, 2008, p. 47).

Em diversos momentos, Parent afirmou em seu relatório que, para o Brasil empreender grandes projetos de renovação urbanística, era fun-

7 Michel Parent foi técnico do Serviço Principal de Inspeção dos Monumentos e de Inspeção de Sítios na França. Esteve no Brasil nos anos de 1966 e 1967 como especialista enviado no âmbito do programa Turismo Cultural, da Unesco. Sobre sua trajetória e sua relevância para o debate a respeito de patrimônio cultural e turismo ver Leal, 2008.

damental que os tombamentos globais, os quais o Iphan estava adiando, fossem realizados e que, para atingir essa finalidade, “[...] o ‘Patrimônio’ não pode agir sozinho”. Fazia-se necessário “unir esforços aos do Banco Nacional de Habitação, da Embratur (novo órgão nacional de turismo), dos estados, dos serviços de planejamento federal, enfim, aos da cooperação internacional” (Leal, 2008, p. 64).

Por fim, Parent conclui:

“[...] não poderia [...] deixar de recomendar suficientemente associar à concessão do empréstimo a algumas reformas evocadas ao longo desse estudo, em particular o aperfeiçoamento do pessoal do ‘Patrimônio’ conforme o plano estabelecido pelo próprio governo; associar também as diferentes partes do projeto em um conjunto global, porque não seria na minha opinião, favorável a ninguém limitá-lo a operações que visassem apenas uma rentabilidade imediata. É somente na reestruturação geral da vida urbana que o patrimônio monumental poderá ser preservado. E é somente na reestruturação rural que a natureza poderá ser salvaguardada” (Leal, 2008, p. 169).

O fato de o Iphan ter deixado de conduzir de forma isolada as políticas e ações voltadas à área de patrimônio, o que aparentemente representava seu enfraquecimento, significou na verdade a ampliação da preservação do patrimônio cultural no âmbito do governo federal, que também estimulou a participação de outros entes da federação. O espaço antes ocupado exclusivamente pelo Iphan passou a ser compartilhado, é verdade que não sem traumas, com outras instituições, como Unesco, Icomos, Embratur, Seplan, IAB, além de organismos estaduais e municipais.

A CRIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL INTEGRADAS À POLÍTICA NACIONAL

No Brasil, a institucionalização de órgãos estaduais para a preservação do patrimônio cultural ganhou impulso com a implantação do Conselho Federal de Cultura (CFC), instalado no ano de 1967, o qual estimulou a criação de órgãos culturais nos níveis estadual e municipal, contribuindo para a institucionalização do campo da cultura. O CFC foi a continuidade, pós-golpe militar de 1964, do antigo CNC, criado em 1938 e recriado em 1962. O CNC continuou no exercício de suas atribuições até o início das

atividades do CFC, funcionando no Palácio da Cultura, no Rio de Janeiro, “até o fim de suas atividades na década de 1990” (Calabre, 2006b, p. 2).

A criação do CFC não foi um ato isolado, mas inserido conjuntamente com outros órgãos na estrutura federal, como o Instituto Nacional do Cinema (INC) e o Departamento de Assuntos Culturais (DAC), implantados após o golpe militar de 1964, na perspectiva de reformulação administrativa do quadro cultural existente até então no país. A criação dessas instituições, como indica Paz (2011), buscava frear e controlar a intensa produção cultural, que se expressava no cinema, no teatro, na música popular e na literatura e pretendia revolucionar não só o campo das artes, mas, sobretudo, o campo da produção intelectual. Essa produção era marcada pelas ideologias da esquerda brasileira e estava comprometida com a conscientização dos brasileiros.

A atuação do CFC teve caráter normativo e de assessoramento ao ministro de Estado, tendo como atribuições formular a política cultural nacional, articular-se com os órgãos estaduais e municipais, estimular a criação de conselhos estaduais de cultura, reconhecer instituições culturais, manter atualizado o registro das instituições culturais, conceder auxílios e subvenções, e promover campanhas nacionais e intercâmbios internacionais. O Estado passou assim a ter um duplo papel: o de incentivador das atividades culturais e o de controlador e censor.

A intenção dos militares de atuar no campo da cultura ficava evidente na posição de Castelo Branco de que a “Revolução de 1964” não poderia deixar:

“[...] de se voltar [...] para os problemas da cultura nacional. Para responder às necessidades mais prementes da área cultural, pensou o governo na criação de um Conselho Federal de Cultura, que a exemplo do Conselho Federal de Educação, fosse um órgão governamental destinado a defender, estimular e coordenar, nas suas linhas mestras, um plano nacional em favor da cultura” (*apud* Paz, 2011, p. 14).

Criado, portanto, nos moldes do Conselho Federal de Educação, o CFC era, inicialmente, constituído por 24 membros, diretamente nomeados pelo presidente da República, os quais deveriam ser escolhidos “dentre personalidades eminentes da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade” para representar as áreas de Artes, Letras e Ciências. Em fe-

vereiro de 1967, sob a presidência de Josué Montello e vice-presidência de Pedro Calmon, o CFC, composto de 24 membros, tomou posse, com a seguinte composição: Adonias Filho, Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Armando Schnoor, Arthur Reis, Augusto Meyer, Cassiano Ricardo, Clarival Valladares, Djacir Lima Menezes, Gilberto Freyre, Gustavo Corção, Hélio Viana, João Guimarães Rosa, José Cândido de Andrade Muricy, Josué Montello, dom Marcos Barbosa, Manuel Diegues Junior, Moysés Vellinho, Otávio de Faria, Pedro Calmon, Rachel de Queiroz, Raymundo de Castro Maya, Roberto Burle Marx e Rodrigo Melo Franco de Andrade. Muitos desses eram intelectuais de reconhecida importância e projeção nacional (Calabre, 2006b, p. 2).

Os conselheiros foram divididos em quatro câmaras temáticas: Artes, Letras, Ciências Humanas e Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Havia ainda uma comissão de legislação e normas, formada inicialmente por Afonso Arinos (presidente), Pedro Calmon, Hélio Vianna, Gustavo Corção e Rodrigo Melo Franco de Andrade.

Quadro 1 – Câmaras temáticas do CFC e seus membros

Letras	Patrimônio	Artes	Ciências Humanas
Adonias Filho (presidente)	Afonso Arinos	Ariano Suassuna	Arthur C. Ferreira Reis (presidente)
Cassiano Ricardo	Dom Marcos Barbosa	Armando Schnoor	Augusto Meyer
Moysés Vellinho	Raymundo Castro Maya	Clarival Prado Valadares (presidente)	Djacir Lima Menezes
Rachel de Queiroz	Rodrigo Mello Franco (presidente)	Andrade Muricy	Gilberto Freyre
João Guimarães Rosa	Hélio Vianna	Octávio de Faria	Gustavo Corção
Josué Montello	Pedro Calmom	Roberto Burle Marx	Manuel Diegues Junior

Fonte: elaborado pela autora com base em Calabre, 2006a, p. 3.

Da delimitação cultural mais abrangente, o discurso dos membros do CFC se pautou, desde a constituição do órgão, pela valorização da regionalização

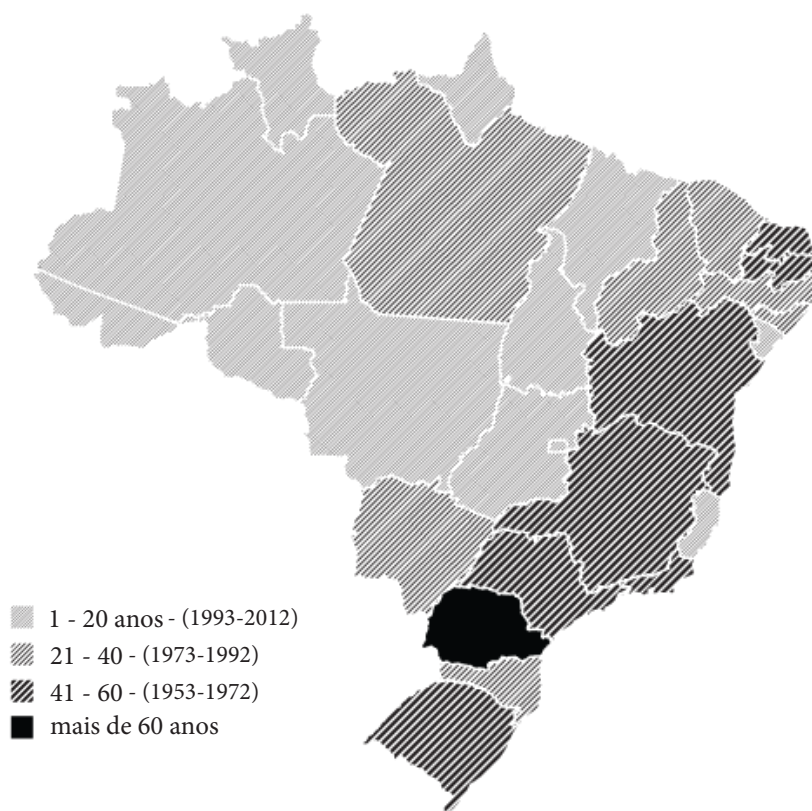
da cultura por meio da formação de um sistema nacional do qual fariam parte a União, estados e municípios (Paz, 2011). Essa temática assumiu tal importância que

“[...] chegou a ser tratada em três encontros nacionais – o Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais de Cultura (1968), o Encontro dos Governadores sobre a Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico do Brasil (1970), e o Encontro Nacional de Cultura (1976), realizados todos sob a tutela do Conselho Federal de Cultura” (Paz, 2011, p. 35).

Segundo Calabre (2006b, p. 4), na implantação do CFC somente dois estados, Guanabara e São Paulo, tinham conselhos estaduais de cultura. Em setembro de 1971, o país já contava com conselhos estaduais de cultura instalados e funcionando em 22 estados. A política utilizada pelo CFC para estimular a criação de conselhos regionais era a de implementar medidas e projetos por meio de parcerias e convênios que tinham como pré-condição a existência de órgãos de cultura locais, em especial de conselhos. Tal procedimento terminou por promover também a criação de uma série de conselhos municipais de cultura. O órgão, assim, cumpria uma de suas principais funções, que era a de contribuir para a ampliação do processo de institucionalização do setor cultural.

Foi nesse contexto que as estruturas estaduais de preservação do patrimônio cultural se ampliaram. Havia casos anteriores, como dos estados do Paraná (1948) e do Rio de Janeiro (1965). Dos órgãos restantes, cerca de 50% se organizaram no período do CFC e os demais, após 1993, impulsionados pela Constituição de 1988.

Idade das instituições estaduais no Brasil



Fonte: Fórum Nacional das Instituições Estaduais de Preservação do Patrimônio Cultural (FNIEPPC), 2013, p. 6. (Legenda adaptada).

O caso do Paraná é excepcional, sendo considerado o pioneiro dos órgãos estaduais de patrimônio no Brasil. Sua estruturação ocorreu em 1948, com a criação da Diretoria de Assuntos Culturais (DAC) da Secretaria de Educação e Cultura e a lei de criação do Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico e a Divisão de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, com a Lei Estadual nº 112, de outubro de 1948. (FNIEPPC, 2013, p. 7).

Quadro 2 – Órgãos estaduais de preservação do patrimônio cultural criados até a década de 1970

Estado	Denominação atual	Denominação na criação	Vínculo atual	Ano
Paraná	Coordenação do Patrimônio Cultural (CPC)	Divisão de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural e Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico (1948)	Coordenadoria ligada à Secretaria de Estado da Cultura (Secult)	1948
Rio Grande do Sul	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (Iphae)	Divisão de Cultura (1954) e Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico (1964)	<i>Status</i> de coordenadoria (1990), ligado à Secretaria de Estado da Cultura, Turismo, EspAorte e Lazer (Sedactel)	1954
Rio de Janeiro	Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac)	Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico (DPHA)	Departamento da Secult	1963
Ceará	Coordenadoria do Patrimônio Cultural e Memória (COPCM) e Conselho Estadual de Preservação Cultural do Estado do Ceará (Coepa)	Secretaria de Estado da Cultura (Secult)	Coordenadoria da Secult e Lei de Tombamento (1968)	1966
Bahia	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac)	A mesma denominação	Autarquia da Secult (1980)	1967
São Paulo	Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH) e Condephaat	A mesma denominação	A UPPH (2006) é o setor técnico e executivo ao qual o Condephaat hoje está ligado. É uma coordenadoria da Secretaria de Cultura e Economia Criativa	1968
Paraíba	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (Iphaep)	A mesma denominação	Órgão de regime especial (administração indireta), vinculado à Secretaria de Educação e Cultura (SEC)	1971
Minas Gerais	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha)	A mesma denominação	Fundação vinculada à Secretaria de Estado de Cultura	1971
Pará	Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (DPHAC)	Secretaria de Estado de Cultura, Desportos e Turismo	Secult	1975

Pernambuco	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe)	A mesma denominação	Fundação de direito privado sem fins lucrativos ligada à Secult	1973
Santa Catarina	Fundação Catarinense de Cultura (FCC)	Departamento de Cultura, ouvido o Conselho Estadual de Cultural	Fundação de direito público (1979) e tombamento (1974)	1974
Rio Grande do Norte	Fundação José Augusto (FJA)	A mesma denominação	Fundação de direito privado (1963) ligada à Secretaria Estadual de Educação e Cultura (Seec)	1978

Fonte: FNIETPC, 2013.⁸

O segundo órgão a ser criado, segundo o FNIETPC (2013, p. 7), foi o do Rio Grande do Sul. Em 1954, criou-se a Divisão de Cultura, ligada à Secretaria Estadual da Educação, com responsabilidade sobre a defesa do patrimônio arquitetônico e cultural do estado e sobre os estudos e a difusão do folclore. Em 1964, criou-se a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado, que, em 1979, tornou-se Coordenadoria do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (Cphae) e, em 1990, recebeu a denominação atual de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (Iphae), hoje ligada à Secretaria de Estado da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (Sedactel).

Na região Norte, a gestão pública na área da preservação do patrimônio cultural teve início no Pará. Reestruturada em 2003, a Diretoria de Patrimônio foi instituída em 1975, por meio da Lei Estadual nº 4.589/75, regulamentada pelo Decreto nº 9.474/76. Essa estrutura foi precedida pelo Conselho Estadual de Cultura, criado pela Lei nº 4.073, de 20.12.1967, que tinha entre suas atribuições promover a defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico do Estado (CNPIC).

A análise dos dados dos levantamentos realizados pelo FNIETPC (2013), que gerou a publicação *Panorama das instituições estaduais de preservação do patrimônio cultural*, demonstra que a maior parte dos órgãos de cultura estão vinculados à área governamental de cultura. Em virtude da pequena

⁸ A compilação e a organização dos dados foram feitas pela autora. Para confirmação das informações, foram consultados os sites oficiais dos órgãos mencionados no Quadro 2.

relevância orçamentária dessa área, que passa por reestruturações constantes, parte dos órgãos estaduais de preservação vivenciam uma condição institucional de funcionamento instável.

Essas reformas, que por vezes não avaliavam corretamente a estrutura existente, visavam atender a interesses específicos dos governantes ou de seus apoiadores e geravam a descontinuidade de políticas públicas e a desestruturação das ações dos próprios estados, interferindo na inserção dos órgãos de preservação. Como exemplos, podem-se citar os casos de Amapá, Paraíba, Tocantins e Espírito Santo.

Verificou-se também um alto grau de subordinação dos órgãos de patrimônio e pouca autonomia. Dos 27 órgãos analisados pelo FNIEPPC (2013, p. 8), cerca de 34% pertencem à administração pública indireta, por meio de autarquias, institutos e fundações. Dessas, apenas duas declararam possuir gestão administrativa e financeira própria, com patrimônios e receitas para executar atividades específicas voltadas exclusivamente para o patrimônio cultural. O restante das instituições estaduais de patrimônio pertence à administração direta e em nenhum dos estados brasileiros possui o *status* de secretaria.

Quanto aos instrumentos de salvaguarda, o Paraná detém um marco histórico, por apresentar a primeira legislação estadual de patrimônio, a Lei nº 1.211, de 1953. Embora o estado de Minas Gerais não possua uma legislação estadual, utilizando decretos e leis municipais, o Iepha, órgão estadual, tem como função aplicar sanções, agindo como polícia administrativa, aplicando penalidades e multas e, principalmente, promovendo arrecadação, cobrança e execução de créditos não tributários. O estado também possui um órgão específico e exclusivo, a Auditoria Seccional, que acompanha a implementação de providências recomendadas pela Auditoria Geral do Estado (Auge), pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG), pelo Ministério Público do Estado (MPE), pela Controladoria Geral da União (CGU), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por auditorias independentes.

No geral, o panorama não é alvissareiro. Embora existam experiências exitosas, como no caso da Bahia e de Minas Gerais, no sentido de realizar políticas que têm capilaridade nos municípios, a maior parte dos órgãos tem um trabalho limitado às capitais, com poucos recursos financeiros e humanos, pouca autonomia e muitas dificuldades de consolidar políticas de valorização da memória social e o planejamento do patrimônio protegido e a proteger.

CONDEPHAAT (1968-1975): SÃO PAULO E A ATUALIZAÇÃO DA PAUTA LATINO-AMERICANA E DAS CARTAS PATRIMONIAIS

Em São Paulo, “o processo de criação de estruturas públicas relacionadas à tutela de bens culturais transcorreu entre as décadas de 1930 e 1960”, indica a historiadora Marly Rodrigues (2018, p. 29). A implantação do órgão de preservação do patrimônio cultural no estado de São Paulo foi efetivada em 1968, por meio da Lei Estadual nº 10.247, de 22 de outubro de 1968, que criou o Condephaat.⁹ A lei definiu as competências, a organização e o funcionamento do conselho, que havia sido criado pelo artigo 128 da Constituição Estadual, de 1967,¹⁰ em conformidade com as políticas desenvolvidas em âmbito federal e, especialmente, com as proposições do CFC, como visto no capítulo anterior.

A elaboração da lei foi resultado do trabalho de uma comissão nomeada pelo então governador Roberto de Abreu Sodré (1966-1971), formada por pessoas de diferentes atuações profissionais, entre as quais Lúcia Piza Figueira de Mello Falkenberg, presidente do Instituto Histórico e Geográfico de Guarujá-Bertioga (IHGGB), cuja atuação fora essencial para a articulação política que propiciou a criação, muitas vezes tentada, do órgão, o que a levou à presidência por dois mandatos (Crispim, 2014, p. 46-47).

A estrutura adotada para o novo conselho seguiu, segundo Rodrigues (2018), o modelo administrativo e legal do Iphan, definido no Decreto nº 25 (Brasil, 1937). Também se mantiveram idênticas as funções, os conceitos operacionais e os procedimentos técnicos. Se havia muitas semelhanças entre as estruturas dos órgãos estaduais e as do nacional, existiam também novidades e um frescor de ideias que nos interessam em particular para a conclusão deste trabalho. A criação dos órgãos estaduais incidiu diretamente na ampliação do número de profissionais que passaram a atuar para salvaguarda e preservação do patrimônio cultural. Os novos agentes, em particular os membros indicados pelas

9 Sobre o Condephaat, há estudos abrangentes da atuação do órgão estadual, como os realizados por Rodrigues, 2000; 2018; Crispim, 2014; e Nascimento e Scifoni, 2018.

10 A Constituição do Estado de São Paulo foi promulgada em 13 de maio de 1967 e objetivava adequar o código político-jurídico do estado à constituição da ditadura de 1964. Vigorou até a promulgação da Constituição Paulista, de 5 de outubro de 1989. Para a legislação na íntegra, ver “Constituições anteriores”, no *site* da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

universidades, passaram a ter papel decisivo no diálogo com organismos similares, introduzindo novas temáticas e conceitos alinhados ao debate internacional e latino-americano.

Seguindo a linha de atuação do Iphan, os idealizadores do projeto implantado conceberam o patrimônio como referência a um passado identitário, que se constituía como fonte de conhecimento para a História da Arte e da Arquitetura. À frente do órgão estadual paulista estavam “membros das antigas elites em crise de legitimidade”, que vislumbravam a possibilidade de construção de “narrativas históricas pertinentes a seus interesses”, representadas pelo Instituto Histórico e Geográfico, conforme indica Rodrigues (2000, p. 29-31). Esses interesses encontravam reverberação no poder público, que, naquele momento, via na criação de um órgão de preservação um importante fator de desenvolvimento do turismo.

Crispim (2014, p. 47) identifica que a vocação econômica ligada à promoção do turismo e da cultura agrega “potencial [...] direto através da possibilidade de criação de itinerários turísticos na geração de desenvolvimento para as diversas regiões do estado”. Portanto, afirma-se que a criação do Condephaat esteve associada ao “culto ao passado” das elites locais.

Pode-se, no entanto, ainda que sobressaia uma visão tradicionalista no Condephaat, identificar a atualidade dos debates internacionais e, em particular, latino-americanos. A função do turismo e a valorização econômica dos monumentos eram temáticas presentes nas *Normas de Quito* (OEA, 1967), oriundas da primeira reunião oficial dos Estados da América Latina para discutir a conservação e a utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico, que foram incluídas na pauta dos esforços multinacionais.

O documento explicita as frequentes mutilações e degradações sofridas pelas cidades latino-americanas. Indica a necessidade de conciliar as exigências do progresso urbano com a salvaguarda dos valores ambientais, que já eram fator determinante na formulação dos planos reguladores, tanto para projetos locais quanto para nacionais, integrando ao conjunto urbanístico os centros ou complexos históricos de interesse ambiental:

“Um monumento restaurado adequadamente, um conjunto urbano valorizado, constituem não só uma lição viva de história como uma legítima razão de dignidade nacional. O turismo pode contribuir para afirmar a consciência da importância e significação dos bens nacionais, como no mais amplo marco das relações internacionais, esses testemunhos do passado estimulam os sentimentos de compreensão, harmonia e comunhão espiritual mesmo entre povos que mantêm rivalidade política” (OEA, 1967).

Com base nesses conceitos, o conselho começou a operar efetivamente em setembro de 1969, por meio do Decreto-Lei nº 149, de 15 de agosto desse mesmo ano, que estabeleceu um conjunto de normas para a instituição iniciar suas atividades. Foi por meio desse decreto que o órgão ganhou a designação Condephaat, definiu-se a composição do colegiado e criou-se a estrutura de funcionamento, instaurando a Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo, à qual ficaram subordinados os seguintes setores técnicos: Comissão Técnica de Estudos de Tombamento (CTET), Serviço Técnico de Conservação e Restauro (STCR), Seção Técnica Auxiliar e Secretaria de Administração.

Pelo decreto-lei foram criados, ainda, os cinco livros de tombo que o órgão mantém até a atualidade: Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro de Tombo Histórico; Livro de Tombo das Artes; Livro de Tombo das Artes Aplicadas; e Livro de Tombo das Artes Populares.¹¹

A análise da composição do conselho permite mapear suas linhas de atuação. O conselho deliberativo apresentava inicialmente nove membros (ver quadro 3): a presidente e oito conselheiros. De 1969 a 1975, o conselho teve a mesma composição de instituições, a saber: 1) Secretaria de Cultura, 2) Esportes e Turismo (SCET), 3) SCET/Serviço de Museus Históricos (SMH), 4) Instituto Histórico e Geográfico Guarujá-Bertioga (IHGGB), 5) Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP), 6) Cúria Metropolitana de São Paulo (CMSP), 7) Iphan, 8) IAB e Universidade de São Paulo (USP)/Departamento de História, e 9) USP/Instituto de Pré-História. O número de assentos estava dividido da seguinte forma: estado (2), IHG (2), Iphan (1), IAB (1), Cúria (1) e USP (2).

¹¹ Esse último diferencia-se do livro de tombo do Iphan e retoma o projeto de Mário de Andrade, provavelmente pela atuação de Luís Saia.

Quadro 3 – Composição do Condephaat: primeiro mandato (jan. 1969-set. 1970)

1º COLEGIADO (JANEIRO/1969-SETEMBRO/1970)	
ÓRGÃO SEDIADOR	
Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SCET) (Gestão Orlando Zancaner e Paulo Pestana)	
COMPOSIÇÃO DO CONSELHO	
CONSELHEIRO(A)	INSTITUIÇÃO
Lúcia Falkenberg (presidente)	Instituto Histórico e Geográfico Guarujá-Bertioga (IHGGB)
Arnaldo D'A. Florence	Cúria Metropolitana de São Paulo (CMSP)
Luís Saia	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)
Abelardo de Abreu	Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)
Aureliano Leite	Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP)
Francisco de A. Sales	Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SCET)
Vinício S. Campos	Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SCET)/Serviço de Museus Históricos (SMH)
Nestor Goulart Reis Filho	Universidade de São Paulo (USP)/Departamento de História
Paulo Duarte	Universidade de São Paulo (USP)/Instituto de Pré-História

Fonte: Crispim, 2014, p. 133.

Lúcia Falkenberg, do IHGGB, presidiu o conselho nos dois primeiros mandatos, de janeiro de 1969 a dezembro de 1971. O IHG continuaria presidindo o Condephaat até maio de 1975, sob a direção de Aureliano Leite. O instituto teve participação ativa até 2006, quando ocorreu uma modificação na estrutura de composição do conselho.

Os primeiros tombamentos realizados, em 1969, refletem a visão tradicionalista e conservadora do grupo vinculado ao IHG que comandava o órgão paulista, como indicaram Rodrigues (2000; 2018) e Crispim (2014). Foram tombados solares, palácios e palacetes de figuras de destaque na sociedade rural e uma edificação de apoio às atividades de defesa militar do território, correspondentes ao século XIX, dois núcleos históricos do período colonial e o conjunto de obras de Benedito Calixto, todos portadores de inegável valor cultural, mas que revelam “valores históricos, artísticos e éticos que justificavam a desigualdade então crescente na sociedade brasileira” (Rodrigues, 2018, p. 36).

Essa visão operativa, porém, parece não ter sido compartilhada por todos os integrantes do recém-criado conselho, indicando disputas internas que definiram – pelo menos a médio prazo – o futuro do Condephaat a partir de 1975. Talvez o caso mais explícito seja o de Luís Saia, que representava o Iphan. Saia iniciou sua colaboração com Mário de Andrade ainda como estudante do curso de engenharia

ro-arquiteto na Escola Politécnica (USP), que iniciou em 1932.¹² Ele também participou da Missão de Pesquisas Folclóricas e substituiu, em 1939, o mentor na chefia regional do Iphan em São Paulo, função que ocupou até 1975, ano em que faleceu.

Figura 4 – Capela de Santo Antônio, São Paulo¹³



Fonte: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Edição 60 anos: a Revista, n. 26, p. 26, 1997. Número especial. Fac-símile.

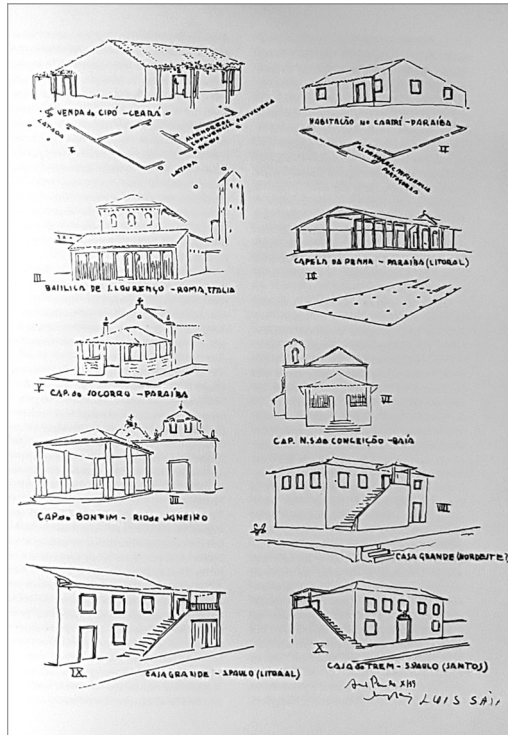
No Iphan, já em 1939, Luís Saia realizou dois dos primeiros restauros completos de edifícios em taipa no Brasil, com obras simultâneas na Igreja e Residência de Nossa Senhora do Rosário, em Embu (SP), e na igrejinha de São Miguel Paulista, ambas remanescentes de aldeias jesuítas (Fig. 6, 7 e 8). Na sequência, iniciou o restauro do Sítio Santo Antônio (Fig. 4), comprado e doado ao Iphan por Mário de Andrade. Foi o primeiro trabalho de salvaguarda das casas paulistas coloniais edificadas com o mesmo sistema construtivo dos edifícios religiosos restaurados anteriormente e um dos estudiosos do apêndice (Fig. 5) na arquitetura colonial em São Paulo.

¹² Sobre a trajetória de Saia como estudante ver Sylvia Ficher, 2004. E sobre as atividades profissionais ver Trindade, 2014.

¹³ Integra o texto escrito por Mário de Andrade publicado no n. 1, de 1937, da *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*.

“[...] as obras paulistas de arquitetura eram construções em terra (taipa de pilão e/ou taipa de mão [pau a pique]), sistema construtivo característico no processo de ocupação territorial através do planalto interior, diferenciando-se, portanto, das construções de pedra e cal, predominantes nas principais cidades do Brasil” (Trindade, 2014, p. 123).

Figura 5 – Estudo dos alpendres nas capelas brasileiras realizado por Luís Saia



Fonte: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Edição 60 anos: a Revista*, n. 26, p. 61, 1997. Número especial. Fac-símile.¹⁴

No trabalho de Saia, seguindo a direção apontada por Mário de Andrade, o patrimônio material e a cultura eram indissociáveis. As pesquisas folclóricas e o estudo sobre as moradias no período colonial marcaram sua trajetória profissional e o levaram a temáticas constantes, como técnicas construtivas, usos e dinâmica social. Essa perspectiva marcou

¹⁴ Publicado originalmente no n. 3, de 1939, da *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*.

também as pesquisas acadêmicas posteriores, com destaque para os trabalhos de Nestor Goulart Reis Filho, *Quadro da Arquitetura no Brasil* (1970), e de Carlos Lemos, *Arquitetura brasileira* (1978), que impulsionaram outros trabalhos.

Luís Saia e Nestor Goulart, representando o Departamento de História da USP, foram membros do Condephaat no primeiro mandato. Além deles, pelo menos mais dois membros não se enquadravam no perfil tradicionalista e conservador característico do governo e do grupo vinculado ao IHG. Paulo Duarte,¹⁵ que representava o Departamento de Pré-História da USP, e Abelardo de Abreu,¹⁶ que representava o IAB.

Assim, se em São Paulo, o Condephaat não seguiu diretamente os valores modernistas, que orientaram o debate intelectual para a formação do Iphan, a defesa desses valores não estava ausente. Havia uma divisão entre os membros que compunham esse primeiro mandato, caracterizada pelo enfrentamento de dois projetos culturais distintos.

Ao longo dos anos o enfrentamento se manteve. O equilíbrio de forças entre os grupos estava relacionado com as alterações no comando do estado. Em 1975, quando Nestor Goulart foi indicado à presidência, como o primeiro presidente que não pertencia ao IHG, o secretário da Cultura, Ciência e Tecnologia era José Mindlin, intelectual ligado às letras, à cultura e às ciências, que no final de seu mandato, deu sustentação política para que o primeiro docente da USP comandasse o Conselho.

Em maio de 1976, já sob o comando de Max Feffer na Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (SCCT), o conselho ganhou nova configuração, definida no artigo 101 do Decreto nº 7.730, de 23 de março de 1976, que reorganizou a Secretaria de Estado da Cultura, Ciência e Tecnologia. Agora com 13 membros, ficou com a seguinte composição: Estado (2), IHG (2), Iphan (1), IAB (1), Cúria (1), CNBB (1) e USP (5), sendo Nestor Goulart

15 Paulo Duarte (1899-1984) foi consultor jurídico municipal e atuou na criação do Departamento de Cultura da capital paulista, ao lado de Mário de Andrade. Foi um dos incentivadores da Semana de Arte Moderna de 1922, além de autor do projeto de documentos históricos do Arquivo do Estado e diretor do Museu Paulista. Em fins de 1945, atuou para a criação do Instituto de Pré-História e do Instituto Paulista de Oceanografia. Ambos passaram a integrar a USP em 1962.

16 Abelardo Gomes de Abreu (1928-) graduou-se na Universidade Mackenzie em 1954, e trabalhou nos Estados Unidos, na firma Lankton, Ziegler & Terry, Architects Ass., em Illinois. Entre 1968 e 1969, presidiu o Departamento de São Paulo do IAB. Foi membro do Condephaat -SP e fundador do Centro Brasileiro da Construção. Trabalhou até 1996 como profissional liberal (Abreu, 2017).

reconduzido à presidência até 1979. Iniciou-se nessa gestão o fortalecimento das universidades, que passaram a ter, em vez de dois, cinco membros.

Quadro 4 – Composição do Condephaat: quinto mandato (maio 1976-maio 1979)

5º COLEGIADO (MAIO/1976-MAIO/1979)	
ÓRGÃO SEDIADOR	
Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (SCCT) (Gestão Max Feffer)	
COMPOSIÇÃO DO CONSELHO	
CONSELHEIRO(A)	INSTITUIÇÃO
Nestor Goulart Reis Filho (presidente)	Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (SCCT)
Jamil Nassif Adib	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)
Arnaldo D'A. Florence	Cúria Metropolitana de São Paulo (CMSP)
Francisco de A. Barbosa	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)
Murilo de A. Marx	Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)
Pedro Brasil Bandecchi	Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP)
Licínio dos S. Silva Filho	Instituto Histórico e Geográfico Guarujá-Bertioga (IHGGB)
Carlos F. Von Schmidt	Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (SCCT)/Comissão de Artes Plásticas
Emani Silva Bruno	Secretaria da Cultura, Ciência e Tecnologia (SCCT)/Serviço de Museus Históricos (SMH)
Aziz Nacib Ab'Saber	Universidade de São Paulo (USP)/Departamento de Geografia
Eurípedes Simões de Paula	Universidade de São Paulo (USP)/Departamento de História
Benedito Lima de Toledo	Universidade de São Paulo (USP)/Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto
Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses	Universidade de São Paulo (USP)/Instituto de Pré-História

Fonte: Crispim, 2014, p. 134-135.

Durante a gestão de Nestor Goulart, verificou-se a aproximação do órgão com as políticas de planejamento. Em 1976, o governo estadual aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional, na qual incluiu o Programa de Preservação e Revitalização do Patrimônio Ambiental Urbano,¹⁷ “encarregando o Condephaat de estabelecer critérios para seleção e classificação de informações referentes à preservação e ao restauro” (Rodrigues, 2000, p. 83-84).

O conceito de patrimônio ambiental urbano assumiu relevância no interior do órgão por consistir em uma “estratégia de preservação para além do

17 Programa desenvolvido pela Secretaria de Economia e Planejamento, sob a coordenação técnica do arquiteto Eduardo Yazigi e com a colaboração, entre outras secretarias estaduais, da pasta da cultura, representada por Carlos Lemos (Crispim, 2014, p. 59).

tombamento” (Crispim, 2014, p. 59). O conceito possibilitou compreender o patrimônio arquitetônico e paisagístico como elemento do tecido urbano, “cuja importância e significados exerciam-se em dependência de uma complexa rede de relações entre os sujeitos e o meio ambiente, rompendo com a ideia de ‘monumento’ e de história como narrativa sobre o ‘passado’” (Crispim, 2014, p. 59-60).

Entrou em cena nessa gestão o geógrafo Aziz Ab’Saber, que ao lado de outros geógrafos, foi decisivo para a história da preservação no Brasil, especialmente na formulação de políticas para proteção do patrimônio natural, chegando à presidência do Condephaat durante o oitavo mandato, de 1982 a 1983. O Condephaat foi um dos primeiros órgãos governamentais a estabelecer um conjunto de áreas naturais tombadas (ANT), impondo restrições à intensa degradação ambiental no estado de São Paulo. O professor Ab’Saber, idealizador da proposta de proteção do patrimônio paisagístico, elaborou os conceitos que permitiram os tombamentos de paisagens. Grandes tombamentos, como os da Serra do Mar, da Serra do Japi, da Serra da Cantareira e da Serra do Itapeti, geraram impacto no órgão e exigiram profissionais capacitados para assumir a instrução dos processos. “A equipe de áreas naturais era formada por três técnicos aguerridos que realizavam os estudos de campo e gabinete para melhor fundamentar essas estratégias de tombamento. Foi uma experiência ímpar [...]”, como indica Furlan (2018, p. 68-69).

“No âmbito do patrimônio paisagístico, [...] a abertura do Condephaat aos sentidos de preservação de bens como as ‘áreas naturais’ [...] [permitiu] articular os valores atribuídos aos bens culturais numa rede de significados do imaginário social, [incluindo] [...] conceitos como ‘paisagem’ e a discussão ambiental” (Crispim, 2014, p. 60).

A atuação de Aziz Ab’Saber, embora emblemática, culminando com a inscrição da Serra do Mar, em 1979, tinha o precedente do tombamento de bens naturais desde o primeiro mandato. Os tombamentos mais significativos, segundo informações do *site* oficial do Condephaat, foram os seguintes: Bosque dos Jequitibás (Processo 09907/69), Estrada de Lorena, monumentos de Victor Dubugras e área de mata circundante (Processo 00123/72), Maciço da Jureia e Rio Verde (Processo 00306/73), Horto e Museu Edmundo Navarro de Andrade (Pro-

cesso 00428/74), Nascente do Rio Tietê (Processo 00448/74), Rocha Moutonée (Processo 00506/75).

Também nesse ponto, o Condephaat estava sintonizado com o debate internacional sobre a preservação do patrimônio. Em 1962, a XII Conferência Geral da ONU para a Educação, Ciência e Cultura, em Paris, foi dedicada ao patrimônio natural. Nela, indicaram-se diretrizes e regulamentações para a proteção das paisagens e dos sítios naturais ou criados pelo ser humano.

O documento “Recomendação de Paris” (ONU, 1962), resultado dessa conferência, sugeriu a necessidade de estudos e medidas para a proteção das paisagens e dos sítios, que deveriam se estender a todo o território dos países-membros, e não apenas a sítios determinados. Ressaltou-se também que, para a definição de medidas aplicáveis, dever-se-ia considerar o interesse coletivo relativo ao caráter, às dimensões e à localização das áreas e ao grau de danos sofrido pelo ambiente natural.

Segundo a ONU (1962), as medidas adotadas para a salvaguarda das paisagens e dos sítios deveriam ter “caráter preventivo e corretivo”, sobretudo em relação aos seguintes tipos de empreendimento: construção de estradas; linhas de eletricidade de alta ou baixa tensão, instalações de produção e de transporte de energia, aeródromos, estações de rádio e de televisão; distribuição dos combustíveis; cartazes publicitários e anúncios luminosos; desmatamento, inclusive destruição de árvores que contribuem para a estética da paisagem, particularmente as que margeiam as vias de comunicação ou as avenidas; poluição do ar e da água; exploração de minas e pedreiras e evacuação de seus resíduos; captação de nascentes, trabalhos de irrigação, barragens, canais, aquedutos, regularização dos cursos de água; campismo; e depósitos de material e de matérias usados, assim como de detritos e detritos domésticos, comerciais ou industriais.

Figura 6 – Capela da antiga aldeia de Carapicuíba, em São Paulo

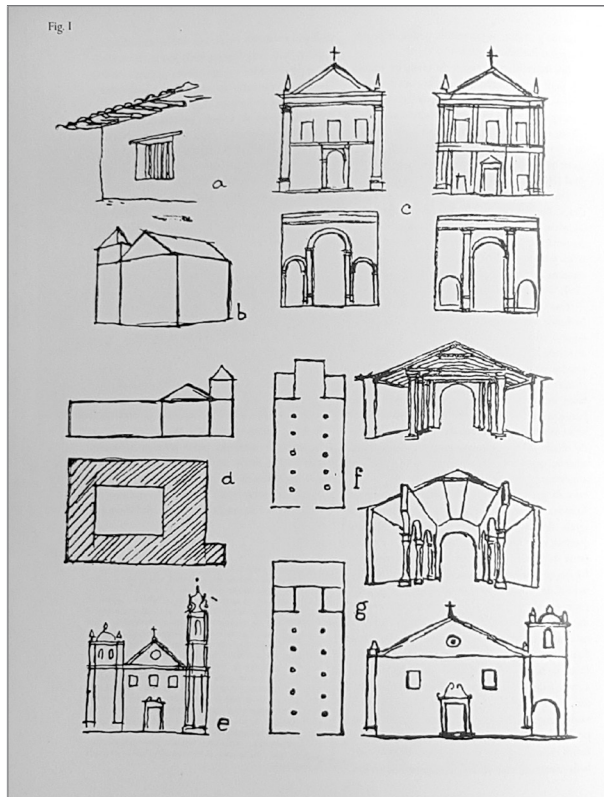


Fonte: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Edição 60 anos:
a Revista, n. 26, p. 125, 1997. Número especial. Fac-símile.¹⁸

¹⁸ Publicada originalmente no texto “A arquitetura dos jesuítas no Brasil”, de Lucio Costa, na *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 5, 1941.

Na perspectiva de valorização da história de ocupação do território, do encontro cultural do colonizador e do habitante nativo, o Condephaat construiu uma interpretação que se aproximava da equação elaborada por Mário de Andrade, Saia e Costa, que valorizava a cultura popular como síntese da própria miscigenação ou o aspecto original, novo, único desse encontro, em um território dado.

Figura 7 – Estudos tipológicos de igrejas jesuítas no Brasil.

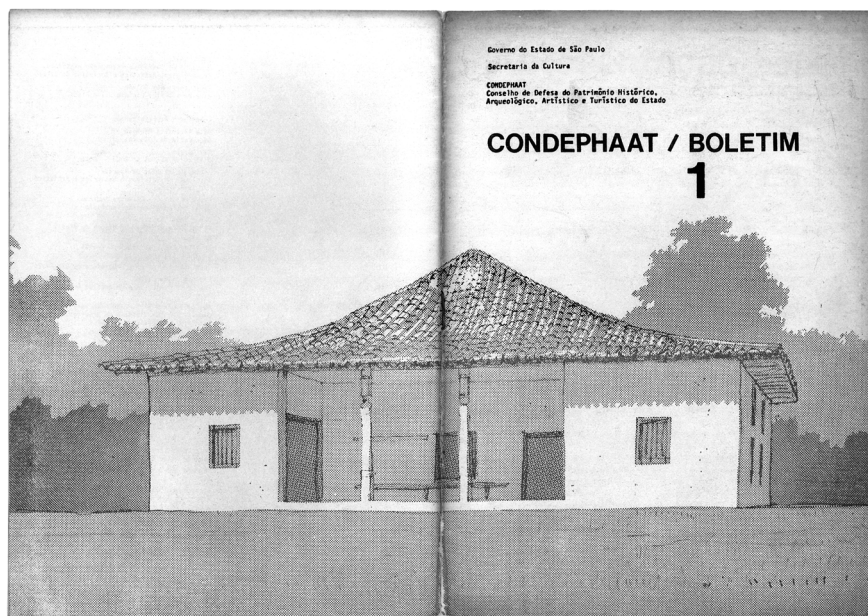


Fonte: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Edição 60 anos: a Revista*, n. 26, p. 114, 1997. Número especial. Fac-símile.¹⁹

¹⁹ Publicado originalmente no texto “A arquitetura dos jesuítas no Brasil”, de Lucio Costa, na *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 5, 1941.

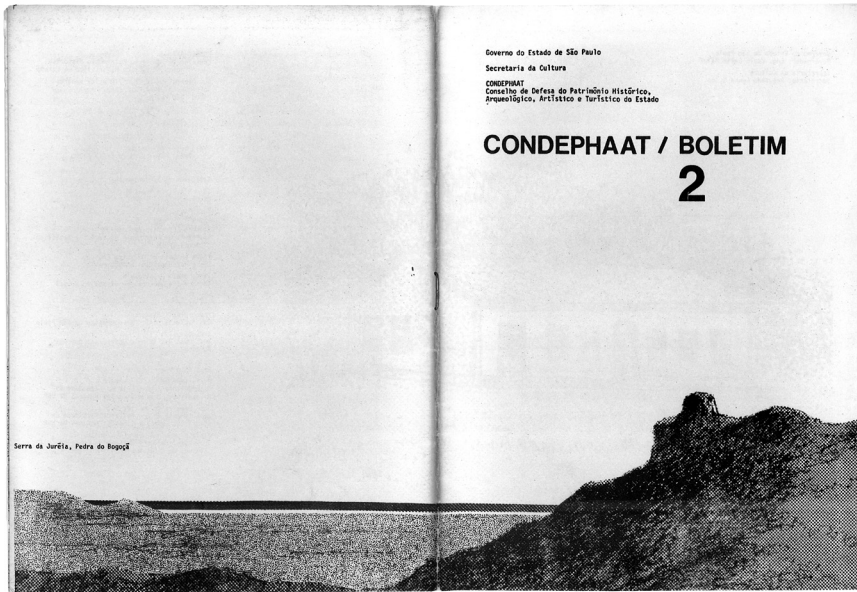
Trata-se de um conceito de cultura que trouxe para a produção erudita contribuições populares e vernáculas. Nessa visão já se esboçava a compreensão de cultura popular como processo de recriação; uma forma de resistência à ideologia dominante, mas também o resultado de tensões entre os interesses das classes sociais. Esse permanece um tema atual, na medida em que, hoje, se aprofundam os debates em torno da história da cultura e, em particular, da relação entre cultura popular e cultura erudita. Segundo Martha Abreu (2003, p. 84), a cultura é um instrumento da crítica social: explicita problemas, evidencia diferenças e auxilia na compreensão da realidade social. Assim, o campo da cultura popular se afirma como espaço de disputas, possibilitando produções alternativas e contrapontos à cultura dominante.

Figura 8a – Boletim n. 1, CONDEPHAAT, set. 1979²⁰



²⁰ As capas dos dois primeiros números exibem a Casa bandeirista e a Pedra do Bogoçã, na Serra da Jureia.

Figura 8 b– Boletim n. 2, CONDEPHAAT, out. 1979



Naquele momento, o grupo do Condephaat se apoiava nos estudos de Sérgio Buarque de Holanda, que, ao tratar das formas de ocupação do território paulista, atribuiu ao espaço geográfico a condição de sujeito, de modo que a paisagem deixava de ser um cenário da ação colonizadora para figurar como o resultado da interação entre ser humano e natureza. Ao transpor a Serra do Mar, o colonizador tinha “os mesmos ideais de vida estável, mas as condições o obrigaram a seguir caminho”. Durante três séculos o principal ímpeto do paulista foi a mobilidade e constituição das “fronteiras”, resultado do contato entre duas culturas, em uma relação singular com o território (Crispim, 2014, p. 30-31).

“Fronteira, [...] [é entendida como] paisagens, populações, hábitos, instituições, técnicas, até idiomas heterogêneos que aqui se defrontavam, ora a esbater-se para deixar lugar à formação de produtos mistos ou simbióticos, ora a afirmar-se [...]” (Holanda *apud* Crispim, 2014, p. 31).

Na década de 1960, o patrimônio natural ainda era pouco valorizado. Na *Carta de Veneza*, a citação ao meio ambiente aparece, mas de maneira circunstancial,

explicitando o caráter secundário que os bens naturais possuíam para os técnicos e órgãos de preservação internacionais. Essa condição foi alterada ao longo da década de 1970. De coadjuvante, o patrimônio natural passou a protagonista, tornando-se “objeto de defesa intransigente” (Icomos, 1964, artigo 13).

Aziz Ab’Saber chamava a atenção para o fato de que o tombamento de áreas naturais, antes de tudo, era um ato de discernimento cultural. Se, por um lado, diferia do tombamento do patrimônio monumental, documental ou do conjunto edificado original das cidades, também era um gesto de inteligência e coragem coletiva transideológica, destinado a ter permanência e validade histórica (Ab’Saber, 1989, p. 22)

Os processos de tombamento revelam, segundo Furlan (2018, p. 68), as demandas desencadeadas por manifestações da sociedade civil, do setor científico e de representantes de sociedades profissionais e religiosas. Ab’Saber (1989) já destacava que o tombamento de qualquer bem “deve ser precedido de estudo e cotejo dos instrumentos de preservação aplicáveis, que dependerão do consenso obtido pelo aconselhamento responsável das comunidades científicas, técnicas e culturais”.

MEMÓRIA E RESISTÊNCIA DAS POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

A atuação do Condephaat²¹ foi marcada, inicialmente, pelo contexto político ditatorial, mas também pelo enfrentamento de grandes desafios para cumprir suas finalidades, contribuindo com o debate brasileiro sobre a salvaguarda do patrimônio paulista e ações pioneiras. Já sob as diretrizes da *Carta de Veneza* (Icomos, 1964), incorporou novos objetos de estudo e atuou fundamentado em novas abordagens conceituais, como o incentivo ao turismo e a preservação do patrimônio ambiental.

Com a participação mais ativa dos membros oriundos das universidades, o Condephaat teve um importante protagonismo na elaboração de políticas públicas inovadoras para a preservação do patrimônio cultural. Em 1985, houve uma nova reformulação, que alterou sua composição para 23 membros. No mandato do professor e advogado Modesto Carvalhosa, durante a gestão de Jorge da Cunha Lima na Secretaria de Cultura, aumentou para cinco membros a participação

21 Ver edição especial da *Revista CPC* (v. 13, n. 26, out.-dez. 2018) sobre o cinquentenário do Condephaat. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/issue/view/10844>. Acesso em: 17 mar. 2021.

do estado. Além da Secretaria de Cultura, foram representadas as Secretarias de Meio Ambiente, de Agricultura e de Esporte e Turismo. A representação das universidades públicas paulistas também aumentou significativamente, passando de dois para doze membros. A composição final foi a seguinte: Estado (5), IHG (2), Iphan (1), IAB (1), Cúria (1), CNBB (1) e USP (5), Unicamp (4) e Unesp (3).

Na década de 1990, o Condephaat passou por um grande esvaziamento. Funcionários se aposentaram e não foram repostos e o corpo técnico tinha pouca autonomia (Rodrigues, 2018). Essa situação perdurou, não sem conflitos, até 2006, quando o governo do estado, durante a gestão de Cláudio Lembo,²² criou, por meio do Decreto nº 50.941, de 5 de julho de 2006, a UPPH, que passou a ser o braço executivo do órgão estadual.

A UPPH, conforme estabelecido no decreto de 2006, incorporou o corpo técnico e administrativo e assumiu a responsabilidade pela identificação, preservação e divulgação do patrimônio cultural do estado de São Paulo, sob a orientação das deliberações do órgão colegiado. Sua estrutura básica foi dividida em: a) Grupo de Estudos de Inventário e Reconhecimento do Patrimônio Cultural e Natural e b) Grupo de Conservação e Restauro de Bens Tombados.

“Nos anos 2000, após a entrada de novos profissionais em sua unidade técnica, Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH), [o Condephaat] obteve um fôlego renovado, mas se viu pressionado por novos paradigmas do campo. Chega aos 50 anos com ações controversas, como destombamentos, flexibilizações e desregulações de normativas de proteção legal, mas ainda sendo vislumbrado como lugar de potencial discussão conceitual sobre o patrimônio cultural” (Nascimento; Scifoni, 2018).

Inserido no âmbito das políticas culturais, os órgãos de patrimônio fomentaram ações e debates sobre memória social e cidadania ao longo do século XX. A cultura foi uma área que, apesar dos pequenos investimentos, foi se estruturando no interior do Estado brasileiro, em todos os níveis de governança, mesmo durante os períodos antidemocráticos.

Mas a política que fez, agora desfaz. O sucateamento das estruturas de Estado, em diversas áreas, é uma realidade na segunda década do século XXI. Os órgãos de cultura e de patrimônio sofreram mudanças que, por um lado, restringem a participação da sociedade civil, e por outro, intensificam a terceiri-

²² Lembo assumiu o governo do estado de São Paulo de 31 de março de 2006 a 1º de janeiro de 2007, após a renúncia de Geraldo Alckmin para concorrer à Presidência da República.

zação das gestões com redução de investimentos. O corpo técnico do Estado é substituído por entidades não governamentais com alto grau de instabilidade, interferência político-partidária e precarização das relações de trabalho.

Após cinquenta anos de atividades, o futuro do Condephaat é incerto, assim como o de outros órgãos similares, incluídos o Iphan e outras instituições culturais. A alteração na composição do Conselho por decreto é juridicamente questionável, mas isso foi feito muitas vezes na história do órgão, como observamos. O que é lamentável é que um governo democraticamente eleito reduza o número de conselheiros de 30 para 24, ampliando a participação de órgãos governamentais. Nesse quadro, surpreende ainda mais que a representação das universidades, historicamente constituída, passe de 13 para 5.

As instituições brasileiras e latino-americanas e suas práticas precisam, mais do que nunca, de memória. É necessário reconstituir suas trajetórias e registrar os nomes de centenas de homens e mulheres que dedicaram suas vidas profissionais para construir um campo de reflexão e uma dinâmica de diálogo entre diversos setores da sociedade. Sem ingenuidade, trata-se de reconhecê-las como espaços de disputas e conflitos, arenas que permitem contrapontos à cultura hegemônica e/ou dominante, que possibilitam questionamentos críticos e a luta por espaços mais sustentáveis e cidades mais qualificadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Abelardo Gomes de. *88 anos de vida*. São Paulo: Scortecci, 2017.

ABREU, Martha. Cultura popular: um conceito e várias histórias. In: ABREU, Martha; SOIHET, Rachel (org.). *Ensino de história: conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003. p. 83-102. Disponível em: <http://www.edufrn.ufrn.br/bitstream/123456789/761/1/CULTURA%20POPULAR%20UM%20CONCEITO%20E%20VÁRIAS%20HISTÓRIA.%20Ensino%20de%20História.%20ABREU%2C%20Martha.%202003...pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

AB'SABER, Aziz N. *A defesa da história da Terra*. Brasília: Icomos/Brasil, 1989. Publicação comemorativa dos 25 anos da *Carta de Veneza*.

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. *Rodrigo e o SPHAN*. Rio de Janeiro: MEC, 1987.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BUSCHIAZZO, Mario. La conservación de monumentos históricos y artísticos en América. In: V CONGRESO PAN-AMERICANO DE ARQUITECTOS. *Anais*, Montevideu, 1940, p. 436-440.

CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974. *Estudos Históricos*, n. 37, p. 81-98, jan.-jun. 2006a.

_____. Intelectuais e política cultural: o Conselho Federal de Cultura. Atas dos Anais do Colóquio Intelectuais, Cultura e Política no Mundo Ibero-Americano. *Intellèctus Revista Eletrônica*, ano 5, v. II, 17-18 maio 2006b. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_LiaCalabre_Intelectuais_e_PoliticaCultural.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.

CAVALCANTI, Lauro (org.). *Modernistas na repartição*. Rio de Janeiro: UFRJ: MinC: Iphan, 2000.

_____. *Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CERÁVOLO, Ana Lúcia. *Interpretações do patrimônio*. São Carlos: EdUFS-Car: Fapesp, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL (CNPQ). Conselho Estadual de Cultura do Pará: histórico. Disponível em <http://cnpq.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/09/RESUMO-HISTÓRICO.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

COUTO, Adriana Almeida et al. *Centro Histórico de Salvador, Bahia: patrimônio mundial*. São Paulo: Horizonte Geográfico, 2000.

CRISPIM, Felipe Bueno. *Entre a Geografia e o patrimônio: estudo das ações de preservação das paisagens paulistas pelo Condephaat (1969-1989)*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2014.

FICHER, Sylvia. *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2004.

FNIEPPC. *Panorama das instituições estaduais de preservação do patrimônio cultural*. Salvador, 2013. Disponível em: http://www.ipac.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/panorama_insti.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

FURLAN, Sueli A. Áreas naturais tombadas e a proteção da paisagem. *Revista CPC*, v. 13, n. 26, p. 63-93, 2018. Edição especial. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v13i26espp63-92>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GASPERINI, Gian Carlo. Monumentos: tema de debate em Veneza. São Paulo: *Revista Habitat*, set. 1964b.

HOBBSAWN. Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta (org.). *As missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. Tradução de Rejane Maria Lobo Vieira. Rio de Janeiro: Flama Ramos, 2008. (Série Pesquisa e Documentação do Iphan).

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

LIERNUR, Jorge Francisco; ALIATA, Fernando (comp.). *Diccionario de arquitectura en la Argentina*: estilos, obras, biografias, instituciones, ciudades. Buenos Aires: Artes Gráficas Rioplatenses, 2004.

MILET, Vera. *A teimosia das pedras*: um estudo sobre a preservação do patrimônio ambiental no Brasil. Olinda: Prefeitura de Olinda, 1988.

NASCIMENTO, Flávia B. do; SCIFONI, Simone. Condephaat 50 anos. *Revista CPC*, v. 13, n. 26, p. 5-19, 2018. Edição especial. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v13i26espp5-19>. Acesso em: 18 mar. 2021.

OLIVEIRA, Augusto S. de Sá. *Do botequim à boutique*: a redefinição do imaginário social na reconstrução do Pelourinho. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

PAZ, Vanessa Carneiro da. Encontros em defesa da cultura nacional: O Conselho Federal de Cultura e a regionalização da cultura na ditadura civil-militar (1966-1976). 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

REVISTA do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Revista do PHAN), 60 anos: a Revista, no. 26, 1997, p. 21. Número especial fac-símile.

RODRIGUES, Marly. *Imagens do passado*: a instituição do patrimônio em São Paulo, 1969-1987. São Paulo: EDUSP: Imesp: Condephaat: Fapesp, 2000.

_____. Passados 50 anos... *Revista CPC*, v. 13, n. 26, p. 20-44, 2018. Edição especial. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/150010>. Acesso em: 31 jan. 2021.

RUBINO, Silvana. *As fachadas da história: as origens, a criação e os trabalhos do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1936-1967*. 1991. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

RURIK, List *et al.* La conservación en México: exploración de logros, retos y perspectivas desde la ecología terrestre. *Revista Mexicana de Biodiversidad*. México: Elsevier, dec. 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870345317301811>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

TRINDADE, Jaelson B. Luís Saia, arquiteto (1911-1975): a descoberta, estudo e restauro das “moradas paulistas”. *Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, n. 18-19, p. 123-169, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i18-19p123-169>. Acesso em: 18 mar. 2021.

VELOSO, Mariza. Nasce a Academia Sphan. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 77-95, 1996.

FONTES DOCUMENTAIS

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. Ofício nº 366, a Piero Gazzola, de 15 de abril de 1964. Rio de Janeiro: Iphan; Cepedoc; Arquivo Central.

GASPERINI, Gian Carlo. Relatório da Delegação Brasileira, 31 maio 1964a. Rio de Janeiro: Iphan; Cepedoc; Arquivo Central.

RIBEIRO, Paulo Antunes. Ofício S. G. nº 109/63-65, a Rodrigo Melo Franco de Andrade, de 15 de abril de 1964. Rio de Janeiro: Iphan; Cepedoc; Arquivo Central.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto-Lei no 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

CHILE. Decreto-Lei no 651, de 17 de outubro de 1925. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6260>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PARANÁ (Estado). Lei Estadual no 112, de outubro de 1948, criou na Secretaria Estadual de Educação e Cultura a Divisão do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural. Disponível em: http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/arquivos/File/Leis_e_Decretos/LEI112.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Lei Estadual no 1.211, de 1953, que dispõe sobre o patrimônio histórico, artístico e natural. Disponível em: <http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=5>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo, de 13 de maio de 1967. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Lei no 10.247, de 22 de outubro de 1968. Dispõe sobre a competência, organização e o funcionamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado, criado pelo Artigo 128 da Constituição Estadual e dá outras providências. Disponível em: http://Condephaat.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/LEI-10.247-DE-22.10.1968_criação-do-CONDEPHAAT.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Decreto-Lei no 149, de 15 de agosto de 1969. Dispõe sobre o tombamento de bens, para a proteção do patrimônio histórico e artístico estadual. Disponível em: <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/223653/decreto-lei-149-69>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Decreto no 7.730, de 23 de março de 1976, que reorganizou a Secretaria de Estado da Cultura, Ciência e Tecnologia. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1976/decreto-7730-23.03.1976.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Decreto no 50.941, de 5 de julho de 2006. Cria a UPPH como braço executivo do órgão estadual. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50941-05.07.2006.html>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CARTAS INTERNACIONAIS

ICOMOS. *Carta de Veneza*, 1964.

OEA. *Normas de Quito*, 1967.

ONU. Recomendação de Paris. In: CONFERÊNCIA GERAL PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 12, 1962.

SITES OFICIAIS

CONDEPHAAT. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Consejo de Monumentos Nacionales de Chile (CMN). Disponível em: <https://www.monumentos.gob.cl/acerca/historia>. Acesso em: 18 mar. 2021.

ICOMOS. Disponível em: <https://www.icomos.org>. Acesso em: 18 mar. 2021.

ICOMOS BRASIL. Disponível em: <https://www.icomos.org.br>. Acesso em: 18 mar. 2021.

IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2021.

INAH. Disponível em: <https://www.inah.gob.mx/quienes-somos>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Sarah Feldman, arquiteta e urbanista, professora senior do Programa de Pós-graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisadora do CNPq. Autora dos livros *Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972* (Edusp/Fapesp, 2005) e com Ana Castro, de *Vila Itooró: uma história em três atos* (IP/PMSP, 2017).

Elisangela de Almeida Chiquito, arquiteta e urbanista, docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutorado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo com estágio na SCARP/UBC e Texas A&M University. Autora do livro *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos desenvolvimento* (Alameda/ Fapesp, 2016) e coorganizadora de *Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, práticas e instituições* (Cosmópolis, 2021).

Michelly Ramos de Angelo, arquiteta e urbanista, pós-doutorado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, com estágio no Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques da na Université des Sciences et Technologies de Lille, França. Autora do livro *Louis-Joseph Lebreton e a Sagmacs: A formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil*. São Paulo (Alameda/ Fapesp, 2012).

Jeferson Cristiano Tavares, arquiteto e urbanista, docente e pesquisador do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisador do CNPQ. Autor dos livros *Projetos para Brasília: 1927-1957* (Iphan, 2014) e *Planejamento Regional do Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos*, (Annablume/Fapesp, 2018).

Gisela Cunha Viana Leonelli, arquiteta e urbanista, docente e pesquisadora da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas. Doutorado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. É coordenadora do - Laboratório de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana-LOTE, certificado pelo CNPq.

Arthur Dias S. Ramalho, historiador pela Universidade Federal de Ouro Preto, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, especialista em Gestão de Pessoas pela Universidade do Estado de Minas Gerais. Professor das redes estadual e municipal de São Paulo.

Ana Lucia Cerávolo, arquiteta e urbanista, pós-doutorado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Docente e coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Unicep, São Carlos, e autora do livro *Interpretações do patrimônio. Arquitetura e urbanismo moderno na constituição de uma cultura de intervenção no Brasil, 1930-1960* (Edufscar/Fapesp, 2013).

ÍNDICE REMISSIVO – INSTITUIÇÕES

Este índice remissivo elenca as instituições de urbanismo criadas no Brasil de 1930 a 1979, os desdobramentos em suas estruturas organizacionais e as instituições públicas e privadas nacionais e internacionais com as quais se conectaram.

Associação Brasileira dos Municípios (ABM) – 32, 35, 45

ASPLAN S.A. Assessoria em Planejamento – 47, 239

Ação Popular (AP) – 120, 139

Ação Católica – 118, 119, 120

Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur) – 60, 62

Associação Brasileira de Imprensa – 35, 36

Banco Nacional de Habitação (BNH) – 17, 54, 58, 147, 157, 158, 170, 175, 203, 222, 230, 239

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – 86, 90

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) – 214, 215, 231, 233, 237

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – 95, 230, 247, 259

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE – 55, 86

Centrais Elétricas de Urubupungá S.A. (Celusa) – 91

Centro Argentino de Economía Humana (Caeh) – 126

Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (Ceag-MG) – 219

Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) – Fundação João Pinheiro – 219, 224, 225, 226, 233, 237, 239, 240, 247

Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (Cepur) – 45, 46

Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) – 59, 190, 191, 194, 195, 197, 198, 199, 201, 203, 208, 209

Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) – 45, 46, 91, 96

Centro Interamericano de Vivienda (Cinva) – 50, 147, 172

Centro Latino-Americano de Economía Humana (Claeh) – 126

Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) – 228, 268

Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) – 81, 87, 98, 150

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe das Nações Unidas (Cepal) – 40, 41, 51, 80, 84, 92

Comissão Interamericana de Cooperação Intermunicipal – 32

Comissão Interamericana de Direito Humanos (CIDH) – 56

Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) – 78 a 99, 101, 104, 108, 106, 121, 128, 135, 147, 148, 153, 156

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) – 41, 86

Comissão Nacional de Arqueologia - Cuba – 264

Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) – 52, 57, 58, 60, 160, 162, 175, 202, 203, 207

Comissão Pastoral da Terra – 60, 62

Compagnie d'Études Industrielles et d'Aménagement du Territoire (Cinam) – 126, 127

Companhia de Melhoramentos de Paraibuna (Comepa) – 91

Companhia Hidrelétrica do Rio Pardo (Cherp) – 91

Comissão de Ajuda Técnica aos Municípios (Catec)- Minas Gerais – 217

Comissão de Energia Hidrelétrica - Estado de São Paulo – 89, 90

Companhia Brasileira de Engenharia (CBE) – 90

Comunidades Eclesiais de Base – 61

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – 60, 61, 286, 295

Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) – 239, 258, 280 a 296

Conselho de Monumentos Nacionais - Chile – 264

Conselho Econômico e Social das Nações (Ecosoc) – 48

Conselho Estadual de Cultura - Minas Gerais – 230, 231

Conselho Estadual de Preservação Cultural do Estado do Ceará (Coepa) – 277

Conselho Federal de Cultura (CFC) – 228, 229, 272, 273, 274, 275, 280

Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) – 19

Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) – 30

Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios/International Council on Monuments and Sites (Icomos) – 259, 268, 270, 271, 272

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) – 11, 52, 58, 59, 62

Conselho Nacional de Estatística (CNE) – 26, 27, 30, 32 - ver INE

Conselho Nacional de Geografia (CNG) – 26, 27

Conselho Provincial de Lima – 264

Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea) – 19

Cúria Metropolitana de São Paulo (CMSP) – 282, 286, 295

Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) – 23, 25, 30, 31, 32, 44, 45, 54, 151

Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) – 90, 94

Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos - México – 262

Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (DPHAC) -Pará – 277

Departamento de Planejamento Econômico e Social (DPES) – 94, 95

Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) – 150

Divisão de Saúde e Saneamento do Instituto de Assuntos Interamericanos – 125

Divisão de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural e Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico -Paraná – 277

Divisão de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul – 277

Divisão do Patrimônio Histórico e Artístico (DPHA)-RJ – 277

Economia e Humanismo/Économie et Humanisme (EH) – 48, 49, 96, 111, 112, 113, 116, 117, 120, 123 a137

Edisonbras S.A. – 94

Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) – 228, 259, 272

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) – 59, 203, 207

Escola Brasileira de Administração Pública (Ebp) – 44, 45, 47, 48

Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP) – 23, 24, 25, 48, 97, 116, 124

Escola Nacional de Administração Pública (Enap) – 31

Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) – 95, 144, 148, 157, 175
- ver Ipea

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) – 37, 48

Financiadora de Estudos e Projetos S. A. (Finep) – 47

Ford Foundation – 46, 48, 80

Fundação Catarinense de Cultura (FCC) – 278

Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) – 278

Fundação Getulio Vargas (FGV) – 31, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 116

Fundação João Pinheiro (FJP) – 214, 215, 217, 218, 219, 222, 223, 224, 226, 227, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 240, 241, 244, 245, 246, 247

Fundação José Augusto (FJA)- Rio Grande do Norte – 278

Fundação Milton Campos – 189, 202, 203, 204, 209

Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel) – 217

Hidroservice Engenharia de Projetos Ltda – 223, 239

Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) – 45, 46, 47, 238

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 35, 44, 55, 58, 146, 149, 151, 168, 169, 175, 176, 214

Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) – 193

Instituto de Arqueologia -Uruguai – 264

Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) – 46, 52, 216, 238, 259, 268, 269, 272, 282, 286, 295

Institut d'Études Politiques pour l'Amérique Latine (Iepal) – 126

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Social e Econômico (Ined) – 111, 112, 113, 127, 132, 135, 136, 137

Instituto de Organização e Racionalização do Trabalho (Idort) – 24, 38, 42

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 55, 58, 191, 201, 203, 213, 214, 222, 238, 247 - ver Epea

Instituto de Pesquisa Econômica e Social (Ipes) – 218

Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (Ipase) – 52

Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED) – 49, 98, 99, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 127, 128, 132, 133, 137

Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac) – 277

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (Iphaep) – 277

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – 232 a 247, 258, 259, 265 a 272, 280, 281, 282, 284, 286, 295, 296 - ver Sphan

Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac) -Rio de Janeiro – 277

Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha) – 230 a 233, 236, 237, 241 a 247, 277, 279

Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP) – 282

Instituto Histórico e Geográfico Guarujá-Bertioga (IHGGB) – 282

Instituto Nacional de Antropologia e História (INAH) – 262

Instituto Nacional de Estatística (INE) – 23 - ver CNE

Juventude Agrária Católica (JAC) – 120

Juventude Operária Católica (JOC) – 119, 120

Juventude Universitária Católica (JUC) – 119, 120, 122, 131

Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers – 47

Ministério da Cidade – 63

Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) – 54, 55

Ministério do Interior (Minter) – 54, 58, 147, 170, 171, 175, 189, 190, 203, 225

Montreal Organização Industrial e Economia S.A. (Montor) / Montreal Engenharia S.A – 47, 238

Movimento Nacional pela Reforma Urbana – 62, 63

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – 19, 36

Organização das Nações Unidas (ONU) – 40, 41, 44, 46, 48, 56, 59, 80, 98, 101, 102, 104, 106, 289

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – 229, 232, 233, 240, 241, 259, 268, 270, 271, 272

Organização dos Estados Americanos (OEA) – 40, 41, 46, 48, 50, 56, 57, 59, 237, 238, 264

Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) – 39

Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel) – 217, 219, 223, 224, 247

Point Four Program – 32, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 80

Regional Science Research Institute – 95, 148

Rockefeller Foundation – 80

Rotary Internacional/Rotary Club – 36, 37, 38

Secretaria de Planejamento da Presidência da República(Seplan) – 55, 58, 229, 234, 272

Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos do Estado da Bahia (Samsu) – 190, 201

Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP) – 92, 94

Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) – 23, 228, 264, 265 - ver Iphan

Serviço do Vale do Tietê (SVT) – 90

Serviço do Vale do Paraíba (SVP) – 90

Serviço do Vale do Ribeira (SVR) – 90

Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) – 54, 56, 57, 147, 154, 157, 158, 170, 171, 175, 191, 202, 203, 222, 223, 226, 230, 236, 238, 239, 240, 246, 247, 259

Serviço Nacional dos Municípios (Senam) – 190, 191, 193 a 196, 198, 199, 201, 209, 259

Serviço Social de Saúde Pública (Sesp) – 124, 134

Sociedad por la Aplicación Generalizada de los Métodos de Análisis Económicos y Sociales para Colombia (Sagmaesco) – 126

Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs) – 45, 46, 48, 85, 90, 97, 98, 101, 102, 117 a 133, 135, 137, 138, 147, 216

Sociedade de Pesquisa e Planejamento (Splan) – 127, 129, 130, 132, 133, 134, 136

Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) – 216

Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – 226

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – 31, 51, 81, 154, 159, 238

Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) – 47

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) – 47, 81, 87, 148

Tennessee Valley Authority (TVA) – 47, 79, 86

Themag Engenharia – 91

União Panamericana/Pan American Union/Unión Panamericana – 46, 49, 264

United States Agency for International Development (Usaid) – 44, 47, 95, 238

Universidade da Bahia/Universidade Federal da Bahia – 48, 191, 201, 233

Universidade de São Paulo (USP) – 23, 24, 26, 38, 43, 45, 87, 91, 96, 148, 191, 201, 203, 282, 284, 286, 295

Universidade do Brasil – 24

Universidade do Distrito Federal (UDF) – 23

Universidade do Recife – 45

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – 216, 233, 237

Universidade Federal do Pará – 48

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – 57

Urbanismo, Planejamento e Arquitetura Ltda. (Uplan) – 238

Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa) – 91

Wilbur Smith & Associates – 47

