

IMAGINÁRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO SOB VIGÊNCIA DO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL (1975-1979): A REVISTA INTERIOR

DEVELOPMENT OF URBAN IMAGINARY IN TERM OF II NATIONAL DEVELOPMENT PLAN IN BRAZIL (1975-1979): THE JOURNAL INTERIOR

Gustavo Soares IORIO¹

Resumo: Nas páginas que seguem, o leitor encontrará uma análise da representação do desenvolvimento urbano que se faz nas páginas da revista INTERIOR no decorrer da vigência do II PND (1975-1979), o que encobre das edições dois à vinte e nove. Será visto como se combinam em um só discurso as diretrizes gerais que marcam o II PND, e o caráter dinâmico, “vivo” e interativo que se pretende a revista. Nesse ponto, ocorre uma tensão entre um esforço “dialógico” e o caráter bastante diretivo, dois objetivos antagônicos que passam a compor um todo coerente. A questão central é compreender o conteúdo da noção de desenvolvimento urbano figurado nas páginas da revista INTERIOR à luz da ideia do desenvolvimento sócio-espacial de Marcelo Lopes de Souza.

Palavras-chave: Desenvolvimento sócio-espacial; Desenvolvimento Urbano; II Plano Nacional de Desenvolvimento; Revista INTERIOR.

Abstract: In the pages that follow, the reader will find an analysis of the representation of urban development that it is made in the pages of the magazine INTERIOR during the term of the II PND (1975-1979), which covers from the two to the edition twenty-nine. Will be seen how are combine in one speech the general guidelines that mark the II PND, and the dynamic character , "live" and interactive that aims to be the magazine. At this point, a tension between a "dialogical" effort and the directive character, two antagonistic objectives that shall be compose one unit coherent. The central issue is to understand the content of the notion of urban development figured in the pages of INTERIOR in light of the idea of socio-spatial development of Marcelo Lopes de Souza.

Keywords: Sociospatial development; Urban development; II National Plan of Development; INTERIOR magazine.

Introdução

Neste artigo se trata um período significativo da história brasileira recente; o regime civil-militar, instaurado através de golpe militar a 31 de março de 1964 e sustentado até 1985, quando José Sarney assume como o primeiro chefe de Estado civil desde então. Mais especificamente, aborda-se uma de suas facetas mais vangloriadas, a saber, o ideal desenvolvimentista.

Francisco de Oliveira (1981) define o golpe de 31 de março como o desfecho radical de um conflito de classes, donde se vivencia o consórcio entre o Estado, burguesia nacional e estrangeira como protagonistas da difusão de relações de produção capitalistas e de

¹Doutor em geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (PPGG/UFRJ). E-mail: gustavosoaresiorio@yahoo.com.br. Este artigo é derivado das reflexões desenvolvidas no decorrer do curso “Desenvolvimento sócio-espacial” oferecido pelo professor Marcelo Lopes no PPGG no ano de 2010.

acumulação do capital. Já Lafer (1975), entende esse mesmo processo como o esgotamento do pacto de poder que sustentava o que ele chama de *república populista*, que teria vigorado, segundo ele, de 1945 a 1964. Em 1964 o golpe de Estado foi posto em prática pelas Forças Armadas brasileiras, apoiada principalmente por um grupo de civis que discordavam dos rumos econômicos do país. Esse grupo creditava aos militares a capacidade de garantir certa estabilidade propícia à implantação de medidas econômicas ortodoxas, supostamente necessárias. Deu-se assim a formação de um bloco composto por militares e tecnocratas que se instalou no governo do Estado. Esse bloco sustentou-se através de um novo pacto de poder amparado por dois polos, um positivo e outro negativo. Negativamente através da coerção, do uso da força explícita, e positivamente recorrendo à sua “eficiência administrativa”, observável pelos índices de crescimento econômico (LAFER, *op. cit.*). No terreno das ideias, esse pacto se manifestou no binômio segurança nacional/desenvolvimento.

Esta situação foi enfraquecida em meados da década de 1970, quando os índices de crescimento econômico/desenvolvimento foram freados em consonância com a crise do capitalismo mundial. O equilíbrio entre as esferas positivas e negativas tornou-se mais delicado. Porém, o General Geisel, então presidente em exercício, não baixou o tom da euforia desenvolvimentista. Em 1974, seu primeiro ano de governo, é lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), projetado para os anos entre 1975-1979. Audacioso, esse plano enfrentava a crise mundial com uma aposta em lançar o Brasil definitivamente no rol das nações mais “desenvolvidas”. Um dos capítulos desse documento foi o *Programa de Ação do governo na área do Desenvolvimento Urbano* (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1975), elaborado e executado sobre coordenação do Ministério do Interior (MIINTER).

No âmbito deste mesmo MINTER, em dezembro de 1974, sob os auspícios do ministro Maurício Rangel Reis, é criada a revista INTERIOR. No intervalo entre 1974 e 1989, esta revista teve um total de 70 números; começou a ser editada por uma tiragem de 20.000 exemplares, que após aumentos progressivos chegou a 60.000 nas edições 49 e 50 (1983); mas manteve a média de 55.000 impressões na maior parte de suas edições. Na estrutura burocrática do ministério, INTERIOR estava vinculada à Coordenadoria de Comunicação Social, que, por sua vez, estava diretamente subordinada ao Gabinete do Ministro. Seu primeiro diretor responsável, Orlando de Almeida e Albuquerque, que também era o chefe do Gabinete, apresenta os propósitos da revista no editorial da primeira edição:

Esta, pois, a razão primeira e maior da Revista do Ministério do Interior, publicação que nasce da proposição de levar a todos os escalões do País, sejam eles territoriais, administrativos, sociais, profissionais, empresariais, políticos ou estudantis, um conhecimento razoável do grande problema que é este grande Brasil, das soluções que ele requer e do esforço que elas exigem e, em todo esse quadro, oferecer aos diversos níveis de público visão equilibrada das principais políticas que compõe o escopo delegado ao Ministério do Interior, obrigando-nos a um texto objetivo, que seja um código estável para os registros, avaliações e progressivas conclusões. (INTERIOR, dez. de 1974)

Esta revista, depois de criada, acompanhou toda a existência do próprio MINTER desempenhando importante papel de interlocução do ministério com um público amplo, conforme menciona o texto de apresentação de um documento organizado pelo Centro de Documentação (CEDOC) do ministério²:

²Trata-se de um índice de temas trabalhados na revista até 1985, com as respectivas indicações do título das matérias, número em que ela foi publicada, data, e outras informações catalográficas.

A revista INTERIOR, editada pela coordenadoria de comunicação (sic) social do MINTER, e (sic) o mais dinâmico (sic) veículo (sic) informativo das atividades deste ministério (sic) e dos diversos assuntos ligados a sua área (sic) de atuação (sic). (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1985)

Porém, ao contrário do que indica esse documento, INTERIOR não pode ser entendida como um simples “informativo”. Há algo de mais significativo nela. A especificidade da revista, que a particulariza em relação aos documentos oficiais, é o fato de mais do que simplesmente transmitir informações, ela assume a função de via de “diálogo”, um meio de interlocução que busca edificar um sentimento de reconhecimento mútuo entre emissor do discurso e seu interlocutor (IORIO, 2011).

A revista INTERIOR deve ser entendida em seu contexto. A crise econômica que tomava proporções maiores representava risco ao crescimento, um dos alicerces de legitimidade do governo. Fazia-se necessário enfrentá-la efetivamente (através do II PND) e simbolicamente, na credibilidade diante dos brasileiros em geral, o que reverberou um amplo investimento na imagem pública do regime, através de iniciativas como a criação da Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência (QUEIROZ, 1977) e a própria revista (IORIO, 2010). Nesse contexto o discurso oficial propagava o entendimento de desenvolvimento e crescimento econômico quase como sinônimos (IORIO, *op. cit.*). Indubitavelmente essa foi uma noção bastante em voga. Diversos fenômenos e temas preenchem o escopo do “desenvolvimento”, utilizado sempre com conotação positiva. Um elemento aí incluído é a questão do “desenvolvimento urbano”.

Nas páginas que seguem, o(a) leitor(a) encontrará uma análise da representação do desenvolvimento urbano que se faz nas páginas da revista INTERIOR no decorrer da vigência do II PND (1975-1979), que vai das edições dois à vinte e nove. Ver-se-á, por esse caminho, como se combinam em um só discurso as diretrizes gerais que marcam o II PND, e o caráter dinâmico, “vivo” e interativo que se pretende a revista. Nesse ponto, ocorre uma tensão entre um esforço “dialógico” e o caráter bastante diretivo, dois objetivos antagônicos que passam a conviver em um só todo aparentemente coerente. A questão central é compreender o conteúdo da noção de desenvolvimento urbano figurado nas páginas da revista INTERIOR à luz da ideia do desenvolvimento sócio-espacial de Marcelo Lopes de Souza (1997; 2002; 2006).

Na sessão subsequente delinea-se o quadro teórico-metodológico da análise através da explicitação do conceito de desenvolvimento sócio-espacial; em seguida, os termos gerais do II PND, no que toca o desenvolvimento urbano, estão colocados com a finalidade de compreender um dos polos desse campo discursivo. Finalmente, a representação do desenvolvimento urbano nas páginas da revista INTERIOR está colocada, analisada segundo a tensão entre contexto e texto. Encerra o artigo algumas considerações finais.

Desenvolvimento sócio-espacial e desenvolvimento urbano

Conforme já exposto, o imaginário sobre o desenvolvimento é um dos pontos marcantes do ideário político no contexto do regime civil-militar como um todo. Os PND's, dentre tantos outros planos e programas, testemunham isso. Essa noção é o ponto de partida teórico da análise que aqui se está a construir.

Souza (1997; 2002; 2006) fornece preciosos elementos para um balanço crítico de tal noção. Este autor, em busca do que denominou de “teoria aberta do desenvolvimento”, apresenta uma crítica que abre flancos interessantes para análise. Segundo ele, há uma forte marca de um conteúdo economicista, teleológico e etnocêntrico nas formulações hegemônicas sobre o tema. Desenvolvimento, no mais das vezes, está limitado a algo como um sinônimo

de crescimento econômico. Muito interessante é a perspicaz observação que o autor faz da inversão de *meios* por *fins*. Segundo ele, há nessa noção um conteúdo tão carregado do imaginário capitalista (ou *capistófilo*, como diz o autor) que as finalidades do desenvolvimento não são postas em questão, ao contrário, são transpassadas implicitamente, escamoteadas de tal maneira que o debate sobre os meios, as formas ideais para se atingir o crescimento econômico, é tomado como o próprio fim. Além do mais, há também a marca da racionalidade teleológica, do entendimento histórico pelo recurso das “etapas do desenvolvimento”, que tomam por norte (no duplo sentido da palavra, tanto como meta quanto quanto hemisfério norte) um modelo idealizado dos países ditos “desenvolvidos”.

Ainda segundo Souza (*op. cit.*), nem mesmo as perspectivas mais críticas foram capazes de avançar para muito além das referências capitalistas. Os marxistas, que problematizaram eficazmente as relações de produção capitalistas, não obtiveram o mesmo sucesso na crítica às forças produtivas, reproduzindo a crença na associação entre modernização e desenvolvimento. Esta característica é identificada também por Bielschowsky(2000), que engloba pensadores reconhecidamente críticos, como Celso Furtado e Ignácio Rangel como desenvolvimentistas. Já os teóricos que avançaram efetivamente na crítica ao ideário modernizante, pecaram por negarem a própria ideia em si, ao invés de propor alternativas. Não conceberam como possível avançar em direção a uma teoria do desenvolvimento fora dos moldes capitalistas, optaram por negá-la em conjunto. Entretanto, o autor sustenta que a ideia de desenvolvimento, tal qual ele a entende, deve ser tomada enquanto “mudança positiva”, transformação em direção a uma sociedade “mais justa e aceitável para seus membros”:

No entanto, em um plano de elevada abstração, uma formulação filosófica do desenvolvimento que deseje evitar a visão instrumental-economicista, conservadora, etnocêntrica e historicista da ideologia do desenvolvimento hegemônica poderia ser a seguinte: um movimento (sem fim – ou seja, sem ‘estágio final’ ou mesmo direção concreta predeterminados ou previsíveis e que não poderá jamais se declarado como ‘acabado’ – e sujeito a retrocessos) em cuja esteira uma sociedade torna-se mais justa e aceitável para seus membros. (SOUZA, 1997. p. 19)

Enfaticamente, antes que se possa conduzir o raciocínio a flancos perniciosos, o autor trata de negar qualquer possibilidade de se conceitualizar esse desenvolvimento recorrendo a dados tomados *a priori*, índices disso e daquilo que supostamente dariam conta de qualificar (e, muitas das vezes, ranquear) “estágios de desenvolvimento”. Em sentido oposto, a “teoria aberta do desenvolvimento” está sustentada, segundo o autor, no princípio da autonomia. Esse é a espinha dorsal da sua noção de desenvolvimento que, neste trabalho, é a referência teórica-conceitual estruturante.

A ideia de autonomia na qual se apoia Marcelo Souza é toda ela inspirada nas reflexões do filósofo Cornelius Castoriadis. Esse tema foi objeto de enorme investida do filósofo:

A liberdade, a autonomia, implica necessariamente a participação ativa e igualitária em todo o poder social que decide sobre os problemas comuns. [...] Mas poder decidir não é somente poder decidir sobre ‘questões triviais’, participar na gestão de um estado de coisas considerado como intocável. Autônomo significa aquele que se dá a lei a si mesmo. E falamos aqui das leis comuns, ‘formais’ e ‘informais’ – a saber, as instituições. Participar do poder é participar do *poder instituinte*. (CASTORIADIS, 1983, p. 21).

Em termos gerais, segundo Castoriadis, a autonomia – princípio de uma condição verdadeiramente democrática (CASTORIADIS, 2002) – estaria centralizada na realização de condições objetivas para que todos os cidadãos participassem da *instituição da sociedade*. Segundo ele, um coletivo social institui-se a si mesmo, tanto no que se refere ao poder explícito quanto naquilo que ele chama de *infrapoder* (CASTORIADIS, 1992), o poder mais profundo, mais imperceptível. Entretanto, essa auto-instituição pode ocorrer quando a esfera *do político* (a esfera das relações de poder, imanente a todas as relações sociais) se separa da esfera *da política*. A política é o exercício coletivo de tomada de decisões. Acontece que onde prevalecem as relações heterônomas a política é privilégio de estamentos destacados (os reis, os burocratas, os dirigentes do partido, etc.), as condições de se auto-instituir ficam restritas a esses grupos.

Democracia, para Castoriadis, é um conceito amplo e profundo. Não se limita somente à caracterização de um regime, mas sim da qualificação de um procedimento (*Idem*, 2002), é a situação em que existem condições objetivas de toda a coletividade participar de sua auto-instituição. Significa amplo e irrestrito acesso à tomada de decisões, sem limites de ordem política – somente cidadãos “x” ou “y” são aceitos como aptos a exercer estas ou aquelas funções, estabelecer propostas ou apreciá-las – nem de ordem econômica, em que as condições materiais – acesso a estudo, transporte, educação, etc., impossibilitam a participação política. Daí decorre a concepção segundo a qual não é possível liberdade sem igualdade, igualdade sem liberdade, e democracia sem ambos.

A autonomia, nesse sentido, só seria legítima se operasse complementarmente nos níveis individual e coletivo. Não é possível suprimir um do outro. Autonomia individual, ainda segundo Castoriadis (1983), seria a possibilidade de todo e qualquer cidadão exercer sua liberdade, desde que não se atinja com isso os interesses da coletividade. Para que essa liberdade possa ser exercida, é necessário que cada indivíduo esteja em igualdade de condições e possibilidades – materiais e simbólicas – diante dos demais membros da coletividade. Por outra esfera, da autonomia coletiva, implica na legitimação exclusiva das normas que são instituídas coletivamente. Todo cidadão (crítico por direito) há de ter acesso total e irrestrito na tomada de decisões e mais, na possibilidade constante de questionar as normas estabelecidas. Essa autonomia exige, portanto, a explicitação do poder. Todas as normas devem ser adotadas no exercício da política, e ser reconhecidas enquanto tal. Não cabem regras ou normas atribuídas a algum plano extra social (divino, por exemplo). Tanto quanto são incabíveis também quaisquer recursos estéticos como argumento político. Aí se incluem paroquialismos, xenofobismos e messianismos de toda sorte, que conduzem a totalitarismo opostos aos princípios da autonomia.

Esse entendimento é o cerne do projeto de desenvolvimento (SOUZA 2002; 2006). Na verdade, num esforço de traduzir esse projeto em bases operacionais de pesquisa e planejamento, ele eleva o conceito ao estatuto de *parâmetro subordinador*. Para que a teoria aberta do desenvolvimento seja mais palpável, efetivamente convertida em proposta política (e analítica) concreta, o autor estrutura uma parametrização do desenvolvimento sócio-espacial. Repare-se que há aqui uma nova adjetivação. Como parte da crítica ao imaginário sobre o desenvolvimento, Souza acusa o descuido para com a dimensão espacial, decorrente de três fatores: i) a negligência dos geógrafos em relação à temática; ii) a negligência de sociólogos e economistas (principais profissionais envolvidos nas discussões) no que toca ao espaço; iii) um preconceito que associa o espaço às escalas mais abrangentes, como a região (SOUZA, 1997).

Para ele, esse descuido traz prejuízos consideráveis à apreciação da questão. Prejuízos porque, tanto do ponto de vista da materialidade quanto da subjetividade da dinâmica social, o espaço está envolvido como dimensão ativa, inter-relacionada com as demais esferas como a

economia, a política e a cultura, sem sobreposições deterministas. Para uma reflexão consistente e propostas políticas positivas, esse fato deve ser observado (*Ibidem*). Por conseguinte, *desenvolvimento sócio-espacial*. Desenvolvimento, pela crença de que é possível se atribuir ao termo um sentido positivo, e sócio-espacial para enaltecer o conteúdo social (amplo, portanto) e espacial, separados e conectados por um hífen designando a interação dialética e complementar³.

Retome-se a parametrização. A autonomia se insere enquanto parâmetro subordinador no que se refere ao entendimento do desenvolvimento sócio-espacial. Isso porque ela é o elemento de base, a noção mais profunda a qual o sentido do processo deve estar ancorado. Conforme já foi dito, a conotação que se dá ao desenvolvimento na perspectiva apresentada é a de uma mudança social em direção a uma sociedade “mais justa e aceitável para seus membros” (SOUZA, 1997). Isso seria observável através de dois conceitos: *justiça social* e *qualidade de vida*. Brevemente, este pode ser definido como a satisfação das necessidades básicas e não básicas do indivíduo e do coletivo, aquele é sintetizado pela fórmula aristotélica, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”, ou seja, para que haja efetivamente justiça social, igualdade de oportunidades, é preciso um tratamento desigual para sanar as desigualdades na qual os desiguais esbarram (*Idem*, 2006). Esses são de fatos conceitos substantivos, dizem respeito aos *fins*, não incorrem na inversão destes pelos *meios*, como é o caso do economicismo.

Não há uma hierarquia entre esses conceitos. Ambos estão igualmente subordinados à autonomia, se caracterizam então como *parâmetros subordinados gerais*. Alimenta-se, por esse raciocínio, uma questão: Seria possível atingir-se qualidade de vida e justiça social sem que haja autonomia? O próprio autor se encarrega de esclarecer. Numa escala muito próxima, é possível se identificar ambos os conceitos sem que a autonomia esteja contemplada; mas, por outro lado, numa escala mais ampla, não é possível que haja essas qualidades sem que os indivíduos e a coletividade estejam de fato conduzindo o seu próprio destino (*Idem*, 2002; 2006).

A parametrização é decomposta em um nível mais detalhado, mais próximo da realidade concreta, que são os *parâmetros subordinados particulares*. Decorrem-se diretamente dos parâmetros subordinados gerais, se dividem em dois grupos distintos, um da esfera privada, derivado diretamente para a qualidade de vida, e outro da esfera pública, derivado da justiça social. Funcionam como indicadores *concretos*. Ainda mais detalhado, já no âmbito da realidade concreta, há os *parâmetros subordinados singulares*, a serem elaborados no âmbito das próprias localidades a serem analisadas/planejadas. Esses parâmetros não tem conteúdo *a priori*, se enquadram em contextos históricos e espaciais específicos.

No contexto urbano, que é o que aqui nos interessa, esses parâmetros ganham algumas especificidades, mas em geral são adaptações do conceito de desenvolvimento sócio-espacial, tal qual ele foi formulado no nível mais abstrato.

Para sistematizar, pode-se assumir que o desenvolvimento urbano, o qual é o *objetivo fundamental* do planejamento e da gestão urbanas, deixa-se definir com a ajuda de dois *objetivos derivados*: a *melhoria da qualidade de vida* e o aumento de *justiça social*. Tem-se, aqui, nada mais que uma especificação, para o ambiente urbano, do quadro conceitual construído em um nível de maior abstração no subcapítulo anterior. (SOUZA, 2002. p. 75)

³ Essa explicação foi apresentada pelo autor em termos mais ou menos parecidos em sala de aula, no transcurso da disciplina.

Direcionando o tratamento da questão mais para a ótica do planejamento, o esforço do autor se volta para definir o desenvolvimento enquanto seu objetivo fundamental. O planejamento visa o desenvolvimento, logo a decomposição deste em parâmetros serve como orientação para aquele.

Finalmente, toda essa discussão sobre o conceito de desenvolvimento sócio-espacial ganha significado para os fins desta análise enquanto referência teórica fundamental. Aqui, o conceito se converte nos contornos teórico-metodológicos. Sabe-se que o significado da revista INTERIOR vai muito mais do que simplesmente “comunicar”, informar ideias, mas sim uma intenção de se criar um reconhecimento mútuo entre interlocutores, como se leitores e responsáveis pela revista estivessem juntos envolvidos em um projeto de país;. Diante disso, a questão que alimenta esse texto é compreender a representação do desenvolvimento urbano que se deu nesse processo. Não cabe uma avaliação dos critérios de autonomia para diagnosticar o caráter heterônomo do projeto político do regime do qual a revista faz parte, já que se trata de uma ditadura e a heteronomia é, portanto, óbvia. Trata-se, antes, da apreciação de um esforço de dar tons democráticos ao projeto, de apresentar um processo político como algo coletivo⁴.

Os parâmetros, subordinador e subordinados gerais, desenhados por Souza (2002, 2006), serão o “mapa” metodológico. À análise caberá interpretar como o desenvolvimento urbano está colocado, como a autonomia está colocada; qual o conteúdo de justiça social e qualidade de vida que esse discurso carrega. Recorrendo ao índice de temas organizado pelo CEDOC do MINTER⁵, foi feita a seleção de matérias e artigos cuja descrição⁶ apontasse para os seguintes temas: i) *planejamento* ou *desenvolvimento* com algum qualificativo relacionado diretamente ao urbano, por representarem o elemento aglutinador de toda a análise; ii) entradas que remetam direta ou indiretamente à *justiça social*, associada ao urbano, pois remete a um dos parâmetros subordinados gerais; iii) entradas que remetam direta ou indiretamente à *qualidade de vida*, também associada ao urbano, e também por ser um parâmetro subordinado geral. Enquanto recorte temporal, a análise está limitada ao período de vigência do II PND,

O II PND e o desenvolvimento urbano

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil passou a viver um intenso processo de urbanização. No em que vigorou o II PND, esse processo estava a passos largos, trazendo consigo problemas subjacentes. As páginas do II PND destinadas ao planejamento das ações a serem executadas para lidar com essa situação expressam uma preocupação acentuada com a questão. Não há como, para os fins desse trabalho, avaliar o peso dessas preocupações e o juízo que valor que se faz dela no que toca ao projeto político do Regime Militar como um todo. Algumas reflexões sobre a questão urbana em alguns eminentes do pensamento geopolítico, inclusive em Meira Mattos, um dos geopolíticos brasileiros de maior influência no Regime, podem ser encontrados em Souza (1994). Fato é que, indubitavelmente, as formas

⁴A bem da verdade, a revista INTERIOR é algo muito mais complexo. Há na dinâmica de funcionamento da revista uma tensão entre grupos distintos, um organicamente comprometido com o projeto de governo, e outro mais solto e descomprometido que trabalhava mais restrito à parte operacional/editorial. Para uma apreciação mais larga sobre isso ver Iorio (2010).

⁵ Ver nota um, nesse texto.

⁶ Esse índice está estruturado em verbetes dispostos em ordem alfabética, abaixo de cada um há a listagem de matérias relacionadas, apresentadas pelo título da matéria, legenda bibliográfica, número e ano da edição, assuntos e um pequeno resumo.

e as proporções que o processo de urbanização brasileiro tomava, justificou um programa de ação específico para tal fim, o que já é algo significativo.

Sinteticamente, o Programa de Ação do Governo na área do Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1975) apresentou uma preocupação com aquilo que considerou como o crescimento exagerado das grandes cidades. Via como causa desse fenômeno principalmente os movimentos migratórios, que tinham como destino preferencial justamente as maiores cidades do país, como Rio de Janeiro e São Paulo. Já como causa desses movimentos migratórios, identificou-se as disparidades regionais, exacerbadas com a industrialização nacional concentrada na região sudeste. Perceba-se que a questão urbana está diretamente articulada com o projeto de tecnificação do território, como bem observa Paulo Bomfim:

Em poucas palavras, as políticas urbanas do II PND objetivavam substancialmente minimizar os problemas urbanos com um foco: para atingir um melhor padrão de ‘eficiência’ do território, o que, inclusive, se expressaria através das políticas indicadas pelo Programa. (BOMFIM, 2007, p. 332).

Como principal estratégia para reverter aquilo que era objeto de preocupação, o II PND aponta para as nove Regiões Metropolitanas como elemento central da estratégia política⁷. Através desse recurso, o que se passou de fato foi a centralização da gestão de aspectos importantes dessas áreas, em detrimento dos governos municipais. Isso foi justificado pelo seguinte argumento:

Essa iniciativa cria condições para que os serviços de natureza metropolitana – os chamados serviços comuns – sejam tratados em um nível diferente dos serviços municipais, dos estaduais e dos federais. Este enfoque leva a identificar um problema bastante complexo e que merece um exame mais aprofundado: os de distinguir os limites das regiões metropolitanas não através de variáveis inerentes ao conceito de cidades polarizadas de um sistema de cidades, mas inserindo, na delimitação da região, variáveis que expressam as exigências funcionais de serviço comum, a fim de poder estruturar um sistema institucional para a prestação desses serviços. (MINISTÉRIO DO INTERIOR, *op.cit.* p. 43)

Além e através das regiões metropolitanas, o Programa tinha como ideia para coordenar a urbanização no território nacional fortalecer os polos de desenvolvimento mais ao interior, exercendo uma força de atração regional, além disso, fortalecer as cidades de médio porte para que estas possam absorver parte dos movimentos migratórios, descongestionando os grandes centros. Essas ações estão integradas, na verdade, diretamente entendidas como estratégias de integração nacional.

As diretrizes para o desenvolvimento urbano do II PND apontam para uma condução “racional” do fenômeno urbano no Brasil. Diversos aspectos são equacionados nessa racionalidade. As regiões metropolitanas, por exemplo, seriam importantes para elevar o desempenho da economia e propiciar “*a difusão dos impulsos de modernização*” (MINISTÉRIO DO INTERIOR, *op. cit.* p. 73). Por outro lado, na medida em que o crescimento desses aglomerados urbanos ultrapassa um determinado limite (uma espécie de

⁷ As regiões metropolitanas foram criadas pelas Leis Complementares nº 14/1973 e 20/1974. As nove Regiões Metropolitanas foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. (MINISTÉRIO DO INTERIOR, *op.cit.*)

padrão de grandeza *ótimo*), passa a representar efeitos negativos no que tange à qualidade de vida e à deseconomia, elevando os custos de produção. Ainda há que se levar em conta o sistema urbano que cobre o território nacional. As cidades devem tomar proporções em consonância com a função que cumprem, ou podem vir a cumprir nesse sistema.

Em suma, há nesse plano um claro conteúdo tecnocrático. O que se projeta como estratégia de desenvolvimento urbano é uma intervenção centralizadora, consorciada com as demais frentes de atuação do planejamento, que se pretende dotadas da maior racionalidade, do modelo máximo de eficiência:

A importância que o Governo empresta ao fenômeno urbano e a decisão que tomou para conduzir o desenvolvimento de modo integrado e equilibrado determinam a formulação de uma política urbana que reflita, especialmente, a estratégia global de crescimento e de transformação social. (*IDEM, IBIDEM. p. 75*)

Vale a advertência: por eficiência, leia-se maior produtividade, difusão sobre o território nacional das relações de produção tipicamente capitalistas. Nos termos utilizados por Souza (2002), trata-se de um caso emblemático de um *planejamento regulatório*, quando o Estado assume para si a responsabilidade de *disciplinar* o fenômeno da urbanização, neste caso, muito mais voltado para os aspectos externos, da cidade em relação ao território como um todo. A condução do processo é totalmente atribuída a técnicos especialistas; tecnocratas, no melhor dizer⁸.

Desenvolvimento urbano na revista interior

O II PND é o alicerce básico, o carro-chefe do governo do general Geisel que se instaura em 1974. Fórmula máxima da associação entre planejamento e desenvolvimentismo em tempos Regime Militar. É sobre essas coordenadas que estava o MINTER e, por extensão, a revista INTERIOR. Reitere-se que não há aqui a pretensão de tomar a revista como mero reprodutor do discurso oficial, já que o que se observa é uma relação muito mais complexa, impossível de se resumir a fórmulas fáceis (IORIO, 2010). Justamente por não ser isso, que cabe aqui a sua apreciação enquanto um discurso “vivo”, compreendido em um contexto de interlocução em que há a busca da legitimidade de um projeto político como imperativo. Logicamente não há como ignorar a marca governista em suas páginas. É na tensão entre as funções de portadora do discurso oficial, e da responsabilidade por almejar ares de legitimidade ao governo que o seu discurso sobre o desenvolvimento urbano está aqui analisado.

O desenvolvimento urbano aparece nas páginas da revista como uma preocupação efetiva. No MINTER, responsável pelo periódico, estavam alocadas algumas das instituições mais voltadas para enfrentar as questões urbanas, como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Entretanto, devido a amplitude de frentes de atuação abarcadas nesse ministério, o que se reflete nos temas abordados na revista, é difícil falar em um discurso homogêneo. De toda forma, é possível se tirar traços gerais que caracterizam o discurso sobre o desenvolvimento urbano em suas páginas. O que se observa é que de fato há uma consonância direta com o discurso oficial no que se refere a esse tema. Isso se deve ao fato de que o tema

⁸Vale destaque o papel da própria geografia e dos geógrafos, principalmente aqueles ligados ao IBGE, enquanto técnicos do urbanismo. A influência de geógrafos como Lysia Bernardes, dentre tantos outros do IBGE, é visível desde as orientações teóricas mais basilares até estudos técnicos diretos. Sobre isso, ver: Bomfim (2007).

desenvolvimento não esteve na pauta de importância para o grupo editorial, “concorrente” do grupo mais organicamente alinhado com o MINTER⁹.

Uma matéria de duas páginas quase toda preenchida com material iconográfico representando prédios e um recorte do que parece ser uma unidade de tratamento de água, publicada na edição de número oito, de fevereiro de 1976, intitulada “Desenvolvimento urbano. O esforço executivo da política social” sumariza bem o que está se tratando sobre esse rótulo:

O BNH vai investir em **desenvolvimento urbano**, durante o triênio 1976/78, recursos da ordem de Cr\$ 31,3 bilhões, através dos setores de **saneamento, transporte urbano, urbanização, equipamentos comunitários** e pré-investimento. Essas aplicações resultam da nova filosofia do Banco, que teve seu campo de atuação ampliado da construção da casa própria para a urbanização em geral, desenvolvendo uma consciência pública em torno da **racionalização** dos investimentos nas cidades, no sentido de **melhorar a condição de vida das populações urbanas**, principalmente no que se refere às camadas de menor poder aquisitivo. [...]

Marcado pela **responsabilidade da atuação social**, transformado pelo II PND num dos mais importantes órgãos a nível nacional para implantação das diretrizes de desenvolvimento urbano, o BNH está colaborando com todos os níveis de Governo, no sentido do desenvolvimento equilibrado das cidades, organizando-as para **absorver o ritmo de crescimento demográfico brasileiro**.

Assim, as aplicações do Banco constituem um esforço de implantação das políticas do Governo para consecução de seus objetivos de natureza social e econômica. Promovem a integração da **rede de cidades**, de modo a fornecer uma **base física adequada ao modelo de desenvolvimento**. Provêem recursos para que as cidades se equipem devidamente e possam propiciar uma **qualidade de vida** compatível com os direitos dos contribuintes e cidadãos. (INTERIOR, fevereiro de 1976. p. 30. *grifo nosso.*)

Nessa extensa citação estão contemplados todos os elementos básicos que compõem o conceito de desenvolvimento urbano no intervalo de tempo analisado, segundo os critérios metodológicos definidos. Em primeiro lugar, conforme a classificação de Souza (2002), se vê forte conotação de uma perspectiva pautada num modelo de planejamento *regulatório físico-territorial*, marcada ainda por evidentes elementos de tecnocratismo. Está se tomando, em primeiro lugar, a implantação de equipamentos urbanos, como saneamento básico, transporte, etc. A inversão dos meios pelos fins, da qual se tratou nas páginas anteriores, cabe aqui “como luva”. O conteúdo do desenvolvimento urbano em si é um dado pré-estabelecido, cuja obviedade seria tal que não cabe nem menção. Trata-se de pôr em pauta os *meios* para se atingir esse conteúdo como *finalidade* da política a ser adotada.

A citação indica também algo que se delineaia como tom geral do discurso: o desenvolvimento urbano é a dimensão espacial do desenvolvimento global. Desse ponto de vista, as cidades são apreciadas pela sua faceta exterior, delas em relação ao território. Um sistema de cidades adequado é uma base espacial (física) necessária para que haja o almejado desenvolvimento (econômico). O planejamento, a cargo dos planejadores profissionais, técnicos especialistas, é o instrumento por excelência para tal empreitada. O desafio maior desses profissionais seria fazer com que os fluxos migratórios fossem redistribuídos,

⁹ Ver nota quatro, nesse texto.

incidindo menos aos grandes centros metropolitanos e mais por espaços “parcamente povoados”, reequilibrando a distribuição espacial do fenômeno urbano:

A estratégia do desenvolvimento urbano objetiva, com prioridade:

- Desconcentrar infra-regionalmente o sistema urbano dominante da Região Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.
- Ordenar o processo de desenvolvimento do sistema urbano da Região Sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte.
- Dinamizar a base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados.
- Promover a urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das Regiões Norte e Centro-Oeste, e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica de Brasília. (INTERIOR, abril de 1975. pp. 6-7)

No plano teórico, as teorias sobre os sistemas urbanos, proclamadas por economistas e geógrafos (principalmente anglo-saxões), que se espraiava nesse momento com grande intensidade por corações e mentes do IBGE, sustentavam as crenças desses planejadores¹⁰.

Quesitos importantes do ponto de vista dos parâmetros de desenvolvimento urbano de Souza (2002; 2006) estão contemplados. Trata-se de seus parâmetros subordinados gerais: qualidade de vida e justiça social. A qualidade de vida é um dos aspectos mais importantes no que tange ao tema. As intervenções físico-territoriais estão justificadas exatamente como medidas nesse sentido. Abastecimento de água, tratamento de esgotos, transportes públicos, poluição sonora, visual, do ar e da água, são preocupações citadas repetidas vezes como males a serem combatidos. O próprio fenômeno das grandes metrópoles é tratado como ameaçador à economia, mas também às condições de vida dos cidadãos. A justiça social, não exatamente nessas palavras, é também uma preocupação constantemente citada. As referências a elas estão feitas geralmente em matérias que estão em pauta políticas de facilitação à casa própria e “urbanização de favelas”. Não se fala em distribuição de renda nem de direitos políticos no que concerne ao tema (o que seriam quesitos indispensáveis do que se pode extrair da leitura de Souza [*op. cit.*]).

Há, portanto, uma coincidência entre os parâmetros subordinados gerais de Souza (*op. cit.*) e duas das preocupações (qualidade de vida e justiça social) protuberantes no discurso sobre o desenvolvimento urbano da revista INTERIOR, que até aqui não parece ser algo muito além de informativo oficial, contrariando o que foi dito anteriormente. É no aspecto fundamental do conceito que a questão fica mais nebulosa; a autonomia. Parece ser ponto pacífico o fato de, explicitamente, a revista divulgar um conteúdo sobre o desenvolvimento urbano bastante coordenado com o discurso oficial. Porém, o diferencial de seu discurso está não no conteúdo, mas sim na forma como o processo está representado. Há aqui uma conotação implícita que beira ao que poderia se pensar ser um desenvolvimento sócio-espacial autônomo, pautado na mutualidade e no interesse das coletividades. A passagem que segue, sobre a comunidade de Alagados em Salvador - BA dá uma ideia disso:

¹⁰Para uma análise mais detida sobre essas vertentes teóricas no planejamento público brasileiro neste período, ver Bomfim (*op. cit.*)

A população de Alagados achava que a recuperação daquela área era coisa impossível. Nos últimos meses, com a realidade de máquinas e homens trabalhando no local, **esta visão vai sendo modificada, graças também, ao trabalho das Sociedades de Bairro** que procuram conscientizar o povo, inclusive para que não permita a construção de novos barracos, **conforme orientação governamental. Sabem os moradores** que o crescimento da favela vai dificultar todo o trabalho, principalmente porque já foi feito um cadastramento dos que moram em Alagados e que serão beneficiados pelo plano. (INTERIOR, fevereiro de 1978. p.42)

Uma página antes, a própria matéria destacara que o fator principal que explicaria o rápido crescimento das ocupações na comunidade seria a autoproteção dos moradores, já que quanto mais famílias ocupantes, menos provável seria uma ação de despejo por parte do Estado. Num momento a comunidade se organizava contra o Estado e o governo, mas agora, por razões não justificadas, passa a haver coincidência de interesses.

Por todos os momentos em que se pauta o desenvolvimento urbano há um apelo à vida comunitária, e muito através justamente da qualidade de vida e justiça social. Além das descrições objetivas dos programas, há um enfoque nos cotidianos locais, há menção a personagens emblemáticos. Através desses recursos discursivos, mesmo que algumas vezes de forma bem sutil, o tema do desenvolvimento urbano transparece como um processo autônomo, protagonizado pelas próprias localidades. No entanto, dentro do discurso, na tensão com as diretrizes do II PND do governo federal, vê-se que essas prevalecem. Aquilo que se quer apresentar enquanto um processo compartilhado se caracteriza, no fim das contas, pelas diretrizes governamentais.

Considerações finais

Neste trabalho se procurou apresentar algumas contribuições para o entendimento do imaginário acerca do desenvolvimento urbano no Brasil em um contexto bastante especial nesse sentido, pois nos anos de 1970 o fenômeno das grandes cidades despontava como fato de proporções inéditas, alçando o tema à condição de pauta privilegiada da ação governamental. A análise da revista INTERIOR permite que a questão seja apreciada de um ponto de vista mais próximo das relações objetivas onde esse imaginário foi construído. A análise estritamente de documentos oficiais possibilitaria um retrato mais fiel dos princípios que regeram as políticas urbanas de fato; já a abordagem dos grandes estudos sobre o tema possibilitaria uma maior percepção dos contornos teóricos segundo os quais a questão foi tratada. Entretanto, em detrimento desses “retratos mais fieis” optou-se aqui pela apreciação do imaginário no que tange à sua concretude social, ou seja, como ele está apresentado enquanto um “discurso aberto”.

O que se viu foi que houve efetivamente um esforço discursivo para edificar uma representação da condução do desenvolvimento urbano como um processo regido por interesse geral. A autonomia está nesse discurso como algo semelhante a uma eminência parda, implícita e distorcida.

Fontes documentais

INTERIOR. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 2, fevereiro de 1975. Bimestral.

- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 3, abril de 1975. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 4, junho de 1975. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 5, agosto de 1975. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 6, outubro de 1975. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano I, n. 7, dezembro de 1975. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 8, fevereiro de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 9, março-abril de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 10, maio de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 11, maio-junho de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 12, julho-agosto de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 13, setembro-outubro de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 14, novembro-dezembro de 1976. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 15, janeiro-fevereiro de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 16, março-abril de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 17, maio-junho de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 18, julho-agosto de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 19, setembro-outubro de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 20, novembro de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano III, n. 21, novembro-dezembro de 1977. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 22, janeiro-fevereiro de 1978. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 23, março-abril de 1978. Bimestral.
- _____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 24, maio-junho de 1978. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 25, julho-agosto de 1978. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 26, setembro-outubro de 1978. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano V, n. 27, novembro-dezembro de 1978. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 28, setembro-outubro de 1979. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano V, n. 29, novembro-dezembro de 1979. Bimestral.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ªed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CASTORIADIS, C. Introdução: Socialismo e sociedade autônoma. In: _____. **Socialismo ou Barbárie** – o conteúdo do Socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983. pp. 11-34.

_____. Poder, Política, autonomia. In: _____. **As encruzilhadas do labirinto III – O mundo fragmentado**. São Paulo: Paz e Terra, 1992. .p. 121-149.

_____. A democracia como procedimento e como regime. In: _____. **As encruzilhadas do labirinto IV – a ascensão da insignificância**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 255-279.

IORIO, G. S. **A revista INTERIOR (1974-1989): ‘síntese da vida nacional’ e representação do interior no Brasil**. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2010.

_____. Sertão, território e desenvolvimento: reflexões sobre o imaginário desenvolvimentista brasileiro. In: II Congresso do Desenvolvimento - CODE/IPEA, 2011, Brasília-DF. **Anais II Congresso do Desenvolvimento - CODE/IPEA**. Brasília-DF, 2011.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: Estrutura e processo**. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Série debates).

MINISTÉRIO DO INTERIOR. **II Plano Nacional de Desenvolvimento** - Programa de ação do Governo na área de desenvolvimento urbano. Brasília: MINTER, Secretaria Geral, 1975.

_____. **INTERIOR: Índice**. Brasília: Ministério do Interior (CEDOC), 1985.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classes**. 3ªed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.

QUEIROZ, J. F. de. **Um estudo sobre a comunicação social no serviço público brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 1977.

SOUZA, M. L. de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Território**, ano II, nº 3, pp. 15-35.

_____. **Mudar a Cidade.** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **A prisão e a Ágora.** Reflexões em da democratização e do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

_____. “Urbanofilia” e “Urbanofobia” na geopolítica. As cidades e a urbanização no pensamento geopolítico alemão do entre-guerras e na geopolítica brasileira do regime de 64. **Anuário do instituto de Geociências**, v. 17, 1994.

Artigo recebido em 30-11-2014
Artigo aceito para publicação em 25-03-2015