JOÃO BONETT
CSABA DEÁK

PLANEJAMENTO URBANO
E FORMAS IDEOLÓGICAS NO BRASIL
O CASO DE SÃO PAULO

JOÃO BONETT NETO

Planejamento urbano e formas ideológicas no Brasil

O caso de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração: Planejamento urbano e regional

Orientador: Prof. Dr. Csaba Deák

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR. O original se encontra disponível na sede do programa. São Paulo, 23 de Junho de 2014.

São Paulo
2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL
DESTETRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: jn.bonett@hotmail.com

Bonett, João Neto.

B712p Planejamento urbano e formas ideológicas no Brasil. O caso
de São Paulo / João Bonett Neto. –São Paulo, 2014.

330 p. : il.

Dissertação (Mestrado -Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) – FAUUSP.

Orientador: Csaba Déak

1.Planejamento territorial urbano 2.Planos diretores
3.Ideologia 4.Planejamento econômico. I. Título

CDU711.4

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Eduardo e Lú, e ao meu irmão, Matheus, que me encorajaram e se esforçaram para me manter em São Paulo.

A Patrícia Arasake e sua família, cujo apoio permitiu a realização deste trabalho.

A Adson Bozzi e Gisela Barcellos, pela força inicial.

A Nuno Fonseca e Klara Kaiser, pelas preocupações e boas orientações.

A Cintia Alves, Lucimara Flávio, Luiz Felipe Brandão, Marcos Kyoto, Moreno Zaidan e Rosane Santos, pelo imenso prazer em tê-los como colegas.

A José Tavares Correia de Lira e Francisco Miraglia Neto, pelas importantes contribuições ao trabalho nas bancas de qualificação e de arguição.

A Adolfo Mendonça, Antonio Claudio Moreira Lima, Celso Lamparelli, Domingos Theodoro de Azevedo, José Marinho Nery Jr, Maria Teresa Grillo, Plínio Lucchesi Pimenta e Yvonne Mautner, pelas relevantes informações e pela oportunidade de entrevistá-los.

A Csaba Deák, que me orientou, estimulou e definiu as bases de minha consciência crítica.

RESUMO

Título: Planejamento urbano e formas ideológicas no Brasil – o caso de São Paulo.

Este trabalho discute o planejamento urbano no Brasil como produto de contextos ideológicos, compreendendo sua praticabilidade como intrinsecamente condicionada pela base material da sociedade brasileira. Com isso, tendo como fundamento dessa interpretação a *Dialética da Acumulação Entravada* (Deák, 1990), desenvolve-se a hipótese de que as iniciativas de planejamento urbano originadas da ideologia Social-Democrata – isto é, originadas de uma ideologia incompatível àquele fundamento material da sociedade brasileira – não conferem com o exercício real do Estado brasileiro nem poderiam legitimá-lo, sendo, por isso, impossíveis de suceder no Brasil. De modo diferente, as experiências de planejamento filiadas ao ideário neoliberal, ainda que de maneira superficial, constituem argumentos justificativos para a ação do Estado e, de tal sorte, são absorvidas pela prática social no Brasil como instrumento de perpetuação do *status quo*. O trabalho empreende sua proposta por meio da organização de um arcabouço teórico e de um estudo de caso enfocando São Paulo, em especial o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1968), elaborado em meio à conjuntura da Social-Democracia, e o Plano Diretor Estratégico (PDE-2002), concebido no contexto neoliberal.

Palavras-chaves: 1. Planejamento Territorial Urbano; 2. Planos Diretores; 3. Ideologia; 4. Planejamento Econômico.

ABSTRACT

Title: Urban planning and ideological forms in Brazil – the case of Sao Paulo.

This essay discusses urban planning in Brazil as a product of ideological contexts, whose feasibility is strictly conditioned by the material basis of Brazilian society. Thus, taking the Dialectics of Hindered Accumulation (Deák , 1990) as a theoretical background for this interpretation , it develops the hypothesis that urban planning initiatives originated from the Social-Democracy ideology - that is to say, originated from an ideology incompatible with the material fundamentals of Brazilian society - do not match the actual activities of the Brazilian state neither could legitimate it, being, therefore, impossible to take place in Brazil. Differently, the experiences of planning affiliated with the neoliberal ideology, although superficially, are justifying arguments for state action and, in such a way, are absorbed by the social practices in Brazil as a tool for maintaining the status quo. The work undertakes its proposal by organizing a theoretical framework and a case study focused on Sao Paulo, specially, the Sao Paulo Urban Basic Plan (PUB-1968), prepared through the juncture of Social Democracy, and the Strategic Director Plan of Sao Paulo (PDE-2002), conceived in the neo-liberal context.

Keywords: 1. Urban planning; 2. Ideology; 3. Urban master plans; 4. Economic planning.

SUMÁRIO

Lista de figuras.....	VI
Lista de tabelas.....	VIII
Introdução.....	9
1. FUNDAMENTOS INTERPRETATIVOS.....	13
1.1 Conceito de ideologia	14
1.1.1 Ideologia e planejamento: problematização.....	14
1.1.2 Concepção restrita – ideologia como discurso falacioso e idealização.....	15
1.1.3 Concepção abrangente – ideologia como embate e categoria de análise....	19
1.1.4 Relações com os conceitos da escola regulacionista	24
1.1.5 Formas ideológicas e estágios de acumulação.....	28
1.2 Dialética do mercado e do Estado e organização espacial	31
1.2.1 Estágio extensivo e liberalismo	31
1.2.2 Estágio intensivo e Social-Democracia.....	39
1.2.3 Crise e neoliberalismo	45
1.3 Acumulação entravada e a estrutura urbana de São Paulo	48
1.3.1 Gênese do processo	48
1.3.2 Características gerais de funcionamento	51
1.3.3 Estrutura urbana de São Paulo.....	57
2. FORMAS IDEOLÓGICAS NO BRASIL.....	67
2.1 Liberalismo	68
2.1.1 Considerações iniciais	68
2.1.2 Liberalismo e Independência.....	71
2.1.3 Paradoxos liberais no Brasil	75
2.1.4 As idéias fora do lugar e o debate sobre o lugar das idéias.....	86
2.1.5 Auge e transição dos paradigmas liberais no Brasil.....	93
2.2 Social-Democracia	98
2.2.1 Breve explanação conceitual.....	98
2.2.2 Gênese do desenvolvimentismo e introdução do planejamento	101
2.2.3 Controvérsia sobre o planejamento.....	110
2.2.4 Influência externa – positivismo no Exército e humanismo na Igreja	117

2.2.6 Base racionalista do regime militar	141
2.3 Neoliberalismo	158
2.3.1 Da controvérsia ao consenso	158
2.3.2 Distensão e políticas de ajustamento.....	163
2.3.3 Constituição de 1988 e seus desdobramentos.....	173
2.3.4 Planejamento contemporâneo e a questão do “neo-desenvolvimentismo”	179
2.4 Síntese e sistematização	187
3. PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO	189
3.1 Cronologia geral	190
3.2 Análise do Plano Urbanístico Básico de São Paulo.....	202
3.2.1 Processo de elaboração.....	202
3.2.2 Estrutura urbana proposta	212
3.2.3 Esquema de zoneamento e serviços públicos para o Município	219
3.2.4 Abandono da proposta e interpretações recorrentes	233
3.3 Análise do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.....	237
3.3.1 Elaboração e objetivos gerais do plano.....	237
3.3.2 Proposta concreta	241
3.3.3 Zoneamento	251
3.3.4 Planos das subprefeituras e observações finais	259
3.4 Os planos, suas diferenças e seus conteúdos ideológicos	262
Conclusão.....	274
Lista de referências.....	278
Anexos – Depoimentos de profissionais.....	292
Depoimento de Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira	293
Depoimento de Celso Monteiro Lamparelli	301
Depoimento de Domingos Theodoro de Azevedo Netto.....	306
Depoimento de José Marinho Nery da Silva Júnior.....	313
Depoimento de Maria Teresa Grillo de Oliveira.....	320
Depoimento de Plínio Lucchesi Pimenta.....	324
Depoimento de Yvonne Mautner	327

Lista de figuras

Figura 1 – Bairro pobre de Londres sob os viadutos, Gustave Doré, 1872.....	36
Figura 2 – Rua de um bairro pobre de Londres, Gustave Doré, 1872.....	36
Figura 3 – Construção de linha férrea subterrânea em Londres (1867).	43
Figura 4 – Demolições em Paris para as reformas de Haussmann (1868).	43
Figura 5 – Esboço de Le Corbusier representando a cidade moderna.	44
Figura 6 – Brasil: rede pavimentada de estradas – 1964, 1980 e 1990.	59
Figura 7 – Crescimento da aglomeração urbana de São Paulo.....	60
Figura 8 – Fases de legalização em massa dos loteamentos irregulares em São Paulo.	62
Figura 9 – Estrutura viária principal.	64
Figura 10 – Re-imposição de barreiras urbanas em São Paulo.....	64
Figura 11 – Fragmentação administrativa no Município de São Paulo.....	65
Figura 12 – Planos Rebelo e Moraes.	82
Figura 13 – Planos Queiroz e Rebouças.	83
Figura 14 – Planos Bicalho e Bulhões.	84
Figura 15 – Planos Silva e Comissão-1890.	85
Figura 16 – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.....	153
Figura 17 – Programa POLAMAZÔNIA.	154
Figura 18 – Política Urbana do II PND.	155
Figura 19 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.....	170
Figura 20 – Mapa síntese dos empreendimentos do plano Brasil em Ação, 1999.....	171
Figura 21 – Projetos do PAC-2 em andamento, de acordo com balanço de 2013.	181
Figura 22 – Cenários territoriais da PNOT.....	183
Figura 23 – Rede de bondes da Companhia Light, 1924.....	192
Figura 24 – Estudo de retificação do Rio Tietê de Saturnino de Brito, 1925.	193
Figura 25 – Plano de Avenidas de Prestes, 1935.....	194
Figura 26 – Concepção artística do Plano de Avenidas, 1935.....	195
Figura 27 – Estrutura urbana da aglomeração paulista, 1956.	196
Figura 28 – Rede de metrô proposta pelo Consórcio HDM, 1968.	197
Figura 29 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, PDDI, 1971.....	198
Figura 30 – Plano Diretor, 1985.	199
Figura 31 – Principais aspectos regionais considerados pelo PUB.....	204
Figura 32 – Sistema de transportes existente em 1968.....	204

Figura 33 – Distribuição das áreas líquidas necessárias para 1990.	205
Figura 34 – Conceitos esquemáticos I e IV do desenvolvimento da estrutura metropolitana.	206
Figura 35 – Conceitos esquemáticos II e III do desenvolvimento da estrutura metropolitana.	207
Figura 36 – Representação gráfica do Modelo I – Alternativa “a”	208
Figura 37 – Representação gráfica do Modelo II – Alternativa “c”	209
Figura 38 – Alternativas de sistema de transporte.	210
Figura 39 – Esquema de estrutura metropolitana para 1990.	212
Figura 40 – Esquema de distribuição de renda prevista para 1990.	213
Figura 41 – Hipótese de estrutura metropolitana para 1990.	214
Figura 42 – Sistema de vias expressas proposto para 1990.	215
Figura 43 – Corte Esquemático de via expressa.	216
Figura 44 – Sistema de metrô recomendado para 1990.	217
Figura 45 – Esquema de Corredor de atividades múltiplas.	218
Figura 46 – Estrutura urbana projetada para o município de São Paulo.	220
Figura 47 – Estrutura de localização de equipamentos sociais.	223
Figura 48 – Pirâmide de ensino – comparações e metas.	224
Figura 49 – Educação, unidades programadas e existentes.	225
Figura 50 – Saúde pública, unidades programadas e existentes.	226
Figura 51 - Limites administrativos propostos.	231
Figura 52 – Rede Estrutural de Transporte Coletivo – Expansões para até 2012.	243
Figura 53 – Rede Estrutural de Transporte Coletivo.	244
Figura 54 – Rede Viária Estrutural.	246
Figura 55 – Rede Viária Estrutural – Expansão.	247
Figura 56 – Rede Hídrica Estrutural.	249
Figura 57 – Rede Estrutural de eixos e pólos de centralidade.	250
Figura 58 – Política de Desenvolvimento Urbano do Município.	253
Figura 59 – Zonas Especiais de Interesse Social.	255
Figura 60 – Zoneamento e diretrizes de ocupação.	256
Figura 61 – Área urbanizada contra a soma das áreas de intervenção urbana.	257
Figura 62 – Operações Urbanas.	258
Figura 63 – Perímetros de ação integrada por quadriênio.	260
Figura 64 – Sistema viário principal existente na década de 1960.	263
Figura 65 – Sistema viário principal existente na década de 2000.	263
Figura 66 – Uso e ocupação do solo em 1968.	264
Figura 67 – Densidade residencial na RMSP em 1997.	264

Figura 68 – Distribuição do emprego na RMSP em 1997.....	265
Figura 69 – Sistema de transporte proposto pelo PUB.....	266
Figura 70 – Expansão do sistema de transportes proposto pelo PDE.	266
Figura 71 – Proposta de desenvolvimento urbano – PUB.	267
Figura 72 – Proposta de desenvolvimento urbano – PDE.....	267

Lista de tabelas

Tabela 1 – Sistematização Do Planejamento Nacional	188
Tabela 2 – Sistematização Do Planejamento Do Planejamento Em São Paulo.....	201
Tabela 3 – Extensão das linhas do Sistema de Metrô Recomendado – PUB	217
Tabela 4 – Classificação de zonas e usos segundo sua respectiva adequação – PUB.....	222
Tabela 5 – Serviços Urbanos - Situação e metas - 1969 – 1990 – PUB	230
Tabela 6- Investimentos e Fontes de Recursos a Longo Prazo - PUB.....	233

Introdução

Este trabalho tem duplo objetivo: analisar as diferenças e o significado concreto das experiências brasileiras de planejamento urbano no período 1960-2010, explorando-as mediante uma compreensão da sociedade e dos respectivos contextos ideológicos em que se inserem. Para tanto, busca-se tecer a relação entre o processo social no Brasil – a *dialética da acumulação entravada* – e as formas ideológicas que esse processo ostenta – sendo no período considerado e nesta ordem, a social-democracia e o neoliberalismo. Essa estrutura de trabalho será desenvolvida com base em um estudo de caso enfocando o planejamento na Cidade de São Paulo.

Assim, parte-se da interpretação que, no âmbito da retórica, os planos urbanísticos apresentam-se de maneiras substancialmente distintas por fazerem parte de contextos ideológicos diversos, mas que, na prática, são condicionados pela atuação do Estado na reprodução inalterada da ordem social brasileira. Desse modo, será defendido que a particularidade de cada proposta de organização espacial remonta à matriz de pensamento subjacente a sua concepção, sendo seu grau de materialidade e efetividade ideológica correspondente à aderência de cada ideário à base econômica e social da nação.

Mais precisamente, sustenta-se, de um lado, que os planos elaborados na conjuntura Social-Democrata – como o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1968) – não representaram o que foi empreendido de fato sobre a realidade urbana do País, constituindo um ensaio inócuo e inconseqüente perante a dinâmica nacional. Por outro, argumenta-se que aqueles concebidos nos moldes do neoliberalismo – a exemplo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-2002) – coadunaram-se à ação praticada desde sempre pelo Estado brasileiro, sendo, de tal maneira, incorporados ao ordenamento institucional como um elemento de perpetuação do status quo.

O trabalho visa a contribuir para a discussão sobre a história do planejamento urbano brasileiro, assim como, para a compreensão das idiossincrasias das propostas urbanísticas no Brasil. Além do levantamento e sistematização de informações sobre a

elaboração dos planos, procura-se trazer a debate a flagrante insuficiência das políticas públicas nas questões urbanas do País. Segue-se, dessa forma, uma linha de investigação que se considera essencial para qualquer tentativa de abordar a história do planejamento urbano e, conseqüentemente, de compreender o papel e as limitações desse instrumento –segundo amiúde se afiança– como um meio de transformação da sociedade brasileira.

Metodologicamente, busca-se confrontar a evolução do planejamento urbano a um estudo mais amplo da história nacional, e, ao mesmo tempo, tomar os planos urbanísticos como objetos de uma análise empírica acerca das formas ideológicas vivenciados no País. Com isso, além de explorar a validade da hipótese anteriormente delineada, objetiva-se evitar uma abordagem meramente descritiva ou uma discussão restrita ao campo do urbanismo, esperando-se ainda, mostrar a relevância do processo de planejamento urbano para experimentar conjecturas que perpassam questionamentos sobre o desenvolvimento político, os reajustes institucionais e a renovação do pensamento econômico no Brasil.

Apesar de os planos urbanísticos comporem apenas uma parte desse arranjo de idéias e proposições, refletem, de maneira específica e muito tangível, seu movimento de constituição ou reconstituição. Como os planos nacionais e setoriais, os planos urbanísticos – municipais ou metropolitanos – são documentos oficiais que traduzem, em diretrizes supostamente operáveis – mas nunca operacionalizados –, o discurso e a lógica do Estado, indo além das indicações gerais de um plano nacional e o caráter essencialmente técnico de um plano setorial. Dessa maneira, representam a forma mais concreta dos projetos de intervenção estatal que se desencadeiam por todos os níveis de governo, sendo, assim, um importante campo para estudos.

Diante disso, este trabalho será desenvolvido com base em um exame centrado no planejamento urbano da cidade de São Paulo. A escolha de tal recorte deve-se ao fato de São Paulo constituir um dos exemplos mais importantes, mais

ilustrativos e bem documentados do urbanismo brasileiro. Tal, entretanto, não impede que a análise possa ser estendida a outras cidades brasileiras.

A delimitação temporal dessa investigação, por sua vez, é fundamentada na periodização dos contextos ideológicos experimentados no Brasil. De tal modo, enfocam-se os períodos que compreendem o auge dos ideários social-democrata e neoliberal, representados, respectivamente, pelos planos PUB-1968 e PDE-2002. Além disso, o trabalho procura esquematizar um panorama geral da história brasileira, relativo tanto a sua evolução material quanto a sua organização institucional, para que seja possível um cotejamento mais aprofundado entre o objeto específico de estudo e a realidade em que se insere.

Enfim, por meio da explanação acima, buscou-se expor e justificar os principais pontos que constituem os objetivos, os argumentos e o método deste trabalho. A seguir, procura-se desenvolver tais considerações em um texto estruturado em três capítulos.

Primeiramente, no capítulo I, serão discutidos os fundamentos interpretativos do trabalho. Trata-se da abordagem de questões como o conceito de ideologia, o processo urbano, os estágios de desenvolvimento capitalista e as formas ideológicas que os acompanham, bem como, o cotejamento ao caso brasileiro.

A seguir, no capítulo II, serão exploradas as representações ideológicas incorporadas pelo Brasil. Busca-se, agora, mostrar as especificidades da sociedade brasileira no âmbito ideológico, analisando as instituições e o planejamento nas conjunturas do liberalismo, da social-democracia e do neoliberalismo.

Finalmente, no capítulo III, o estudo pormenorizado do PUB-1968 e do PDE-2002 fecha o trabalho, apontando a intrínseca relação entre o desenvolvimento do País e a correspondente evolução do discurso e da prática do Estado brasileiro sobre sua realidade urbana. Como anexos, ainda são apresentados depoimentos colhidos juntos a profissionais que participaram do processo de planejamento em São Paulo desde a década de 1950.

1. FUNDAMENTOS INTERPRETATIVOS

1.1 Conceito de ideologia

1.1.1 Ideologia e planejamento: problematização

A evolução do planejamento é indissociável da evolução das formas ideológicas que acompanham os estágios de desenvolvimento da sociedade capitalista. Para Csaba Deák, o planejamento – o que inclui sua variante espacial, o planejamento urbano – pode ser definido como a institucionalização da intervenção sistemática do Estado sobre a produção social, tendo sua origem na emergência da ideologia Social-Democrata. Esse ideário, por seu turno, corresponde a uma reconfiguração da ordem capitalista e marca a transição entre os estágios extensivo e intensivo de acumulação¹.

Implícitos nessa definição, portanto, encontram-se os elementos interpretativos deste trabalho. Trata-se de conceitos relacionados à dinâmica capitalista, às suas particularidades nacionais, ao seu vínculo intrínseco com a formação das cidades atuais e a toda superestrutura de valores e proposições que representam esse desenvolvimento histórico – isto é, as formas ideológicas. Opta-se por começar esta discussão abordando o conceito de ideologia.

Para tanto, adota-se aqui o conceito de ideologia que, brevemente, poderia ser enunciado como a forma assumida pela sociedade de modo a justificar, tornar hegemônica e reproduzir, por meio de um padrão de pensamento, de comportamento individual e de ação coletiva, a existência de uma determinada ordem social. Essa compreensão, entretanto, não representa a superação do vasto número de interpretações relativas ao conceito e, naturalmente, faz parte de um longo processo de construção, que aqui será explorado com fim de melhor situar os pressupostos deste trabalho.

¹ DEÁK, Csaba. **Verbete sobre planejamento urbano**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/planejamento-urb/index.html. Acesso em: 04/08/2013.

A explanação a seguir baseia-se em três textos guias. O livro de Terry Eagleton, *Ideologia*², o verbete do *dicionário do pensamento marxista*, de Thomas Bottomore³, e a obra de Martin Seliger, *Ideology and politics*⁴.

Desde seu advento com os iluministas franceses, o termo “ideologia” contém uma extensa controvérsia a respeito do que são as idéias e as formas de consciência. De Tracy, o primeiro estudioso a empregar o vocábulo, tratava ideologia como uma questão de fisiologia, buscando relacionar as idéias a efeitos provocados por estímulos no aparelho sensorial. Napoleão Bonaparte, frente à oposição liberal de De Tracy e seus aderentes, carregou o termo de significado político, classificando o programa liberalizante dos que chamou “ideólogos” – em referência aos estudos de De Tracy – como uma proposta arbitrária e desvinculada da realidade. Com essa acepção depreciativa já associada à palavra, Marx a usou em um novo entendimento, especificamente sobre qual tem origem o mais importante debate acerca da ideologia⁵.

A princípio, esse debate pode ser organizado em duas vertentes: uma **restrita**, de sentido negativo, e outra **abrangente**, de sentido neutro. Na primeira, a ideologia é identificada, de um lado, com o discurso artificioso propagado em prol de uma estrutura de poder e, de outro, com a compreensão “idealista” – equivocada – da realidade. Na segunda, a ideologia é compreendida ora como o âmbito do embate entre as classes sociais, ora como uma verdadeira categoria de análise, imprescindível à interpretação do mecanismo de reprodução de qualquer sociedade.

² EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 1997.

³ BOTTOMORE, Thomas. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

⁴ SELIGER, Martin. **Ideology and politics**. Londres: George Allan & Unwin, 1976.

⁵ CHAUFÉ, Marilena. **O que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 22-25.

1.1.2 Concepção restrita – ideologia como discurso falacioso e idealização

Quanto à primeira concepção, Martin Seliger apresenta uma argumentação esclarecedora. De acordo com o autor, a conotação pejorativa inerente a qualquer definição restrita do conceito de ideologia deriva, essencialmente, da distinção entre o que se concebe como realidade e aquilo que se concebe como ilusão, isto é, trata-se da diferenciação entre a ação com base nos fatos e aquela que os viola ou os oculta. Tal seletividade caracteriza, assim, o que é pragmático e o que é ideológico, circunscrevendo o conceito de ideologia na arena do confronto teórico entre as posições marxistas e não marxistas⁶.

No marxismo clássico, a ideologia corresponde à aparência do intercâmbio de mercadorias e constitui uma inversão da realidade que surge com a divisão do trabalho, chamada, assim, “falsa consciência”. Como vendedores e compradores de força de trabalho, trabalhadores e capitalistas supostamente interagem como indivíduos livres, iguais e como proprietários, que buscam atender nada mais do que seus próprios interesses. São agentes do mercado que, determinados pela própria vontade, trocam equivalentes legitimamente seus – trabalho e salário – satisfazendo mutuamente suas necessidades pela lógica do interesse individual⁷.

Na superficialidade da relação salarial, a transformação de trabalho em mercadoria não constitui uma transgressão à lei do mercado, que pressupõe a troca de equivalentes e, assim, a própria igualdade e o direito de propriedade entre o capitalista e o trabalhador. Entretanto, uma vez que o trabalho é a mercadoria capaz de gerar mais mercadoria, essa concepção não expressa, na verdade, a apropriação pelo capitalista do sobrevalor gerado pelo emprego da mercadoria trabalho⁸. De tal modo, o aspecto do sistema de mercado é inversão de seu funcionamento real, o qual

⁶ SELIGER, Martin. **Ideology and politics**. Londres: George Allan & Unwin, 1976. p. 19.

⁷ MARX, Karl. **Capital**, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 280.

⁸ *Ibidem*. p. 731-733.

contradiz os próprios ideais que o encobrem – os valores universais de liberdade, igualdade e propriedade⁹.

Desse modo, a ideologia poderia ser entendida, nessa concepção marxista, como a expressão do pensamento de uma classe dominante que justifica uma relação de exploração¹⁰. Em uma sociedade tipicamente burguesa, a ideologia equivale ao pensamento da burguesia, que assume, por excelência, a forma do liberalismo¹¹. O liberalismo, como uma inversão da realidade e pensamento de uma classe dominante, oculta sob o rótulo de igualdade e liberdade do sistema de mercado seu completo oposto: a falta de igualdade e de liberdade advindas de uma relação que institui o privilégio dos dominantes e a privação dos dominados¹².

Já no conjunto de estudos não marxistas, a ideologia representa tudo aquilo que pode ser tido como contrário ao liberalismo. Em acordo com essa visão, Kenneth Minogue – liberal radical – sintetiza: “as ideologias podem ser descritas como hostis à modernidade: ao liberalismo na política, ao individualismo na prática moral e ao mercado na economia”¹³.

Em sentido próximo, Hannah Arendt procura mostrar que ideologia é, como proposta de “explicação total”, o fundamento do Estado totalitário. Invocando a literalidade do termo – “a lógica das idéias” –, a autora conclui que ideologia é um verdadeiro sistema de pensamento, em que uma única ideia é suficiente para submeter as demais em um todo coerente, segundo o intuito não de explicar como as coisas são, mas de como deveriam ser e de como, “de fato”, serão¹⁴.

A ideologia, portanto, reduziria a história a algo passível de ser projetado e, assim, de ser controlado. Trata-se da premissa da qual tudo é deduzido em nome da lei da natureza ou da história, que constitui o movimento de “morrer” e de “vir-a-ser”

⁹ *Idem*. Vol III. p. 280.

¹⁰ MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 72.

¹¹ CHAUÍ. Marilena. **O que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 94.

¹² MARX, Karl. **Grundrisse**. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/grundrisse/>. Acesso em: 17/05/2012. Capítulo sobre o Capital.

¹³ MINOGUE, Kenneth. Apud: EAGLETON, Terry. **Ideologia, uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 1997. p. 20-21

¹⁴ ARENDT, Hannah. **As Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 623-626.

das culturas e, por isso, autoriza o terror e o sacrifício contra tudo o que lhe é oposto, em um funcionamento que dispensa o aprendizado e a contestação por meio da experiência, o que, para a autora, não estaria longe do evolucionismo de Darwin ou de Marx¹⁵.

Nessa proposição, há também o apelo à noção de fanatismo. Para Giovanni Satori, é a forma pragmática ou ideológica como cada conjunto de crenças é internalizado pelos indivíduos de uma sociedade o que determina sua configuração política: democracia ou autoritarismo. De um lado, pragmático seria o pensamento autodeterminado de indivíduos pouco emotivos e sensíveis à evidência factual – “*Open-minded*” –, que orienta a política de forma realista e objetiva, a semelhança do sistema de mercado. De outro, ideológico seria, essencialmente, o atributo do poder de manipulação das massas, o que leva a política ao extremo do fanatismo e do messianismo, a algo como uma “religião secular”¹⁶.

Enfim, tanto para a concepção marxista clássica como para a não marxista, a ideologia é uma artificialidade que promove ou esconde a desigualdade e a dominação entre os homens. A diferença entre ambas as posições reside no fato de que, para a primeira, a ideologia está inerentemente vinculada ao funcionamento de uma sociedade de classes e implica a conservação da atual ordem social, enquanto que, para a segunda, o conceito representa a tentativa de liquidação desse status quo¹⁷.

Além disso, por ser a ideologia uma artificialidade, os dois posicionamentos teóricos pressupõem sua dissolução pelo curso natural da história. Para o marxismo clássico, por meio da transformação histórica em andamento, a ideologia desapareceria juntamente com a divisão do trabalho e o antagonismo entre as classes sociais^{18 e 19}. Para não marxistas, a ideologia deixaria de existir à medida que o

¹⁵ *Ibidem*. p. 616.

¹⁶ SATORI SATORI, Giovanni. Politics, ideology and belief systems. **The american political science review**. V. 65, n 2 (Jun-1969), p. 398-411. p. 406 e 407. Disponível em: www.jstor.org. Acesso em: 05/06/2012. p. 404 e 411.

¹⁷ SELIGER, Martin. **Ideology and politics**. Londres: George Allan & Unwin, 1976. p. 19.

¹⁸ *Idem*. **The marxist conception of ideology**. Londres: Cambridge University Press, 1979. p. 36

¹⁹ MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2012. p. 63-69

pragmatismo e a evidência factual prevalecessem sobre a convicção ideológica e a irracionalidade, como supõe Satori²⁰, resultando, como também defende Francis Fukuyama, a hipótese de que a evolução ideológica chegaria ao fim com completo desenvolvimento da democracia e dos valores liberais²¹.

1.1.3 Concepção abrangente – ideologia como embate e categoria de análise

Em uma concepção restrita, portanto, a ideologia desempenha um papel significativo nos rumos da sociedade, pois seria um instrumento de dominação e de manutenção da desigualdade. Ao mesmo tempo, é tratada como uma “aberração da história”, a ser naturalmente eliminada. Assim, para solucionar o que parece, por vezes, um paradoxo, muitos estudos foram dedicados à questão, dando origem à paulatina evolução do conceito de ideologia que adquire um significado mais abrangente e neutro.

Rudimentos dessa nova proposição estão presentes nos próprios trabalhos de Marx e de Engels²². No prefácio de “introdução à crítica da economia política”, por exemplo, Marx se refere aos elementos jurídicos, políticos e filosóficos de uma sociedade como o conjunto de formas ideológicas erigido das condições materiais de existência, no qual o homem toma consciência do conflito entre as forças produtivas e as relações de produção²³. Algo semelhante defende Engels no “Anti-Dühring”, ao sustentar que a “Moral” – pode-se dizer: o âmbito ideológico – constitui a esfera do antagonismo de classes, em que os interesses da classe dominante são justificados e, à medida que as classes oprimidas se fortalecem, substituídos pelas contestações e os novos interesses da sociedade²⁴.

²⁰ SATORI, Giovanni. Politics, ideology and belief systems. *The american political science review*. V. 65, n 2 (Jun-1969), p. 398-411. Disponível em: www.jstor.org. Acesso em: 05/06/2012. p. 406 e 407.

²¹ FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. p. 11-13

²² BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. p. 185.

²³ MARX, karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983. p. 23-29.

²⁴ ENGELS, Frederick. *Anti-Dühring*. Vol I. Lisboa: Minerva, 1973. p. 178-180.

Nesse segundo entendimento, a ideologia torna-se um conceito neutro que denota tanto o empenho conservador da burguesia quanto o anseio transformador do proletariado. É Lenin quem decididamente incorpora tal acepção ao debate. Segundo o autor, uma vez que a “consciência” é condicionada pelo antagonismo de classes – ou seja, não está acima nem é independente disso – sua existência assume as formas ideológicas dos pólos extremos desse embate, isto é, o pensamento burguês e o socialismo²⁵.

Para Lenin, qualquer intermédio entre esses dois pólos não representa uma terceira forma ideológica, mas sim o fortalecimento de uma em detrimento de outra. Nessa dinâmica, o florescimento espontâneo dos movimentos em prol de transformações sociais – postulado por muitos teóricos – seria facilmente cooptado, devido a sua debilidade ante a já consolidada ideologia burguesa, pelos interesses da classe dominante. Assim é o caso de movimentos trabalhistas, que estruturados nos moldes do sindicalismo, passam a integrar inocuamente a ordem estabelecida. Portanto, para vencer esse ciclo vicioso, Lenin destaca o papel ativo das formas de consciência que, “de fora”, imbuem as classes trabalhadoras com o verdadeiro intuito revolucionário²⁶.

De tal modo, a ideologia passaria a ser entendida como um *instrumento de auto-realização*. Para Lukács, a ideologia ou a consciência de classe é um reflexo da estrutura econômica e da situação de cada classe, que, consubstanciada à prática social, leva à conservação ou a transformação das relações de produção, seja por meio dos processos de reificação e alienação, no primeiro caso, ou da luta de classes e o fortalecimento do proletariado, no segundo²⁷.

Dessa forma, a nova concepção apontava a reconsideração do papel da superestrutura ideológica sobre a base material. Com Lenin e Lukács entraria em

²⁵ LENIN, Vladimir. **What is to be done**. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/download/what-itd.pdf>. Acesso em: 09/11/2012. p. 23.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins fontes, 2003. p. 140-148

questão o determinismo dos fatores econômicos em relação à consciência dos agentes sociais. No entanto, embora a conjectura apresentada acima tenha contribuído enormemente para reformulação do conceito, autores como Antonio Gramsci e Louis Althusser rejeitavam tanto o juízo pejorativo quanto o caráter instrumental atribuído à ideologia.

Para Gramsci, o sentido absolutamente depreciativo associado à ideologia teria deturpado a análise teórica do conceito. Assim, o autor propunha a diferenciação entre as “ideologias orgânicas”, que são historicamente necessárias a uma dada estrutura econômica e por meio da qual os homens tomam consciência de suas relações, e as chamadas “ideologias intencionais” ou “arbitrárias”, que não passariam de movimentos individuais e sem qualquer efeito prático – a não ser a confirmação de sua própria inconsistência²⁸.

De um lado, Gramsci concebia ideologia não como mera expressão da estrutura material, mas sim como componente essencial dela. Para Gramsci estrutura material e superestrutura ideológica formariam, em conjunto, o que chama de “bloco histórico”: a composição heterogênea e discorde de superestruturas que, refletindo as relações de produção, paulatinamente – isto é, com a prevalência de umas sobre outras – construiriam a “hegemonia”, a força resultante dessa combinação que perfaz as “ideologias orgânicas” ao processo social. De tal raciocínio o autor deduz que somente por meio de um sistema totalitário, um arranjo social completamente homogêneo, seria possível transformar, “de cima”, por meio de uma revolução institucional, as condições materiais de reprodução – caso em que o “racional” equivaleria exatamente ao “real”²⁹.

De outro, isso não significava uma relação de causa e efeito entre prática e ideologia, pois nem toda superestrutura seria convertida em realidade ou a ela corresponderia incondicionalmente. Ainda que as superestruturas estejam sempre

²⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cuadernos de la cárcel**. Vol III. México: Ediciones Era, 1984. p. 158.

²⁹ *Ibidem*. Vol II, p. 167-177. Vol III, p. 309.

relacionadas a tendências da evolução material, em certas situações, constituem simplesmente alternativas sem conseqüências, “erros” corrigidos e superados por meio de crises políticas que atravessam o desenvolvimento histórico³⁰. Eis as “ideologias arbitrárias”.

As idéias de Gramsci influenciaram o pensamento de diversos autores e escolas, dentre os quais se destacam Althusser e a “abordagem da regulação capitalista”. Em essência, seu principal ponto de confluência consiste na consideração segundo a qual a ideologia, ou o conjunto de superestruturas, teria relevante função a desempenhar sobre o processo de reprodução social. Como observa Stuart Hall, ao explorar a ideologia como um elemento da reprodução das relações de produção, Althusser empreenderia em seus ensaios uma tentativa de sistematização dos conceitos de Gramsci³¹. Além disso, quanto à abordagem regulacionista, Bob Jessop propõe que Gramsci poderia ser considerado não apenas um “proto-regulacionista”, por inspirar as primeiras gerações dessa escola, mas também um “pos-regulacionista”, por antecipar vários problemas suscitados pelo seu desenvolvimento³².

Para Althusser, as questões inerentes à relação entre base e superestrutura somente poderiam transcender o campo da mera descrição se compreendidas por meio da problemática da reprodução social. Nesse sentido, a própria “metáfora do edifício” – da qual derivam os termos “base” e “superestrutura” – estaria limitada, segundo o autor, à representação da aparência de um processo, e não de seu funcionamento³³.

Para aprofundar essa análise, portanto, Althusser lançava-se à construção de uma teoria geral sobre ideologia. Em sua formulação, ideologia seria a maneira pela qual os homens *vivem* as relações de produção. Trata-se de uma relação de segundo nível da relação entre o homem e suas condições materiais de existência, isto é, uma

³⁰ *Ibidem*. Vol III, p. 161-163.

³¹ HALL, Stuart; LUMLEY, Bob; MCLENNAN, Gregor. **Política e ideologia: Gramsci**. In: Centre for contemporary cultural studies da Universidade de Birmingham. **Da ideologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 85.

³² JESSOP, Bob. **Beyond the regulation approach**. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 2006. p. 10.

³³ ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado**. *Infra e Super*.

mediação imaginária que possibilita a interação entre o homem e sua realidade, o ponto de contato entre a dimensão ontológica e material do homem.

Assim, para Althusser, haveria duas relações: uma material, que constitui a base da *existência* humana, e outra imaginária – mas não menos real ou necessária – que constitui o âmbito da *vivência* humana³⁴. O homem *existe* no plano material, mas o *vive*, o apreende e o explora, no plano das representações.

A partir desse arcabouço conceitual poderiam ser identificadas as ideologias específicas: as superestruturas que dariam coesão a cada formação social – algo que se aproximaria das “formas hegemônicas” ou “ideologias orgânicas” de Gramsci. Mais precisamente, a superestrutura corresponderia ao poder do Estado e a seus aparelhos ideológicos, os quais, juntamente com os aparelhos repressivos do Estado, garantiriam a manutenção das relações de produção dentro de um determinado contexto social³⁵.

É como se o questionamento fosse repensado na forma de objeto e categoria de análise, tendo como fundo sua função na reprodução social. Ao passo que a ideologia em geral seria apresentada por Althusser como uma categoria que acompanharia toda a evolução social do homem – como algo eterno e trans-histórico³⁶ – as ideologias específicas estariam vinculadas ao processo histórico de cada formação social, em ambos os casos, interagindo ativamente com a base econômica para a manutenção dessa conjuntura³⁷.

Isso não quer dizer, contudo, que a manutenção dessa realidade reflita um projeto deliberado de uma classe dominante ou que a própria ideologia – em sentido específico ou genérico – esteja sob seu consciente controle. Ainda que as ideologias correspondam às relações entre classes, uma visão puramente instrumental do

³⁴ *Idem. For Marx*. Disponível em: <http://www.marxists.org/reference/archive/althusser/1965/index.htm>. Acesso em 10/11/12. Cap. 7 - Seção IV

³⁵ *Idem. Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado*. AIE e sobre a reprodução.

³⁶ *Idem. Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado*. A ideologia não tem história.

³⁷ *Ibidem*. A ideologia não tem história.

conceito seria equivocada, pois como uma parte orgânica de toda a sociedade, nenhum homem, grupo ou classe poderia deixar de ser envolvido pela ideologia³⁸.

Para Althusser, ainda, o elo entre base e superestrutura obedeceria a índices de efetividade ou determinação. Todas as formas institucionais constituiriam uma esfera dotada de autonomia relativa que, “em última instância”, seria determinada pelas relações reais de produção³⁹. A questão é: qual seria o sentido desse determinismo e dessa independência condicionada? A superestrutura seria “induzida” ou apenas “selecionada” pela base material? Além disso, que graus de influência mútua essa relação apresentaria?

1.1.4 Relações com os conceitos da escola regulacionista

Revisitando esse tipo de questionamento, ou mesmo negando algumas de suas premissas, a escola regulacionista dispunha-se a uma nova abordagem do problema da relação entre os fatores econômicos e as instituições sociais. Ainda que certas proposições de Althusser – como o conceito de formação social e a idéia de graus de sobre-determinação – tenham sido incorporadas aos trabalhos de regulacionistas como Michel Aglietta, Robert Boyer e Alain Lipietz, o determinismo de Althusser e, principalmente, sua busca por categorias genéricas seriam consideradas insuficientes para explicar a estabilidade do capitalismo frente a seus inerentes antagonismos. Para explorar esse novo ponto do debate, tais autores concentravam seus esforços na construção de conceitos específicos ao modo de produção capitalista, e na análise das instituições como condições decisivas no prolongamento desse modelo de organização social, postuladamente esgotável em si mesmo⁴⁰.

³⁸ *Idem*. **For Marx**. Disponível em: <http://www.marxists.org/reference/archive/althusser/1965/index.htm>. Acesso em 10/11/12. Cap. 7 - Seção IV

³⁹ ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado**. Infra e Super.

⁴⁰ JESSOP, Bob. **Beyond the regulation approach**. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 2006. p. 36-37.

Em essência, isso é o que pode ser chamado de regulacionismo, o estudo dos elementos que supostamente permitem regular – regularizar ou estabilizar – as crises decorrentes do desenvolvimento das contradições internas ao capitalismo. Trata-se de compreender as transformações que permeiam todo esse processo. Mais precisamente, trata-se de compreender por que o capitalismo atravessa fases, por vezes de crescimento, por outras, de estagnação e crise, não como movimentos repetidos indefinidamente – como implica a teoria dos ciclos –, mas como estágios específicos e variáveis de país a país, que conformam, pouco a pouco, etapas de uma mudança definitiva⁴¹.

Para tanto, a solução dos regulacionistas consiste no estabelecimento de conceitos intermediários que possibilitariam a ligação entre uma teoria abrangente e seus rebatimentos concretos. Assim, a dinâmica social e econômica no capitalismo seria interpretada em suas características gerais, ou seja, com base nas relações de produção orientadas pela forma-mercadoria e o vínculo salarial; bem como, em suas especificidades que variam no tempo e no espaço, as quais, então, poderiam ser investigadas por meio dos conceitos de *regime de acumulação* e *modos de regulação*, que concebidos em conjunto originam um terceiro conceito chamado *modo de desenvolvimento*⁴².

Esses novos conceitos guardam clara relação com as idéias de Gramsci e Althusser. Como nas considerações desses autores, os regulacionistas destacam o papel da esfera institucional e do desenvolvimento histórico de cada formação social na manutenção do processo de acumulação. Em sua interdependência, tais conceitos podem ser tomados para explicar com maior consistência a sobre-determinação entre base e superestrutura, além de constituir um método para explorar, sem desconsiderar um arcabouço teórico mais amplo, as feições particulares – isto é, peculiar a cada formação social – que a economia capitalista assume.

⁴¹ BOYER, Robert. **The Regulation School: a critical introduction**. Nova York: Columbia University Press, 1990. p. 27-28.

⁴² *Ibidem*, 31-48.

Nesse sentido, a noção de regime de acumulação poderia ser definida como o conjunto de circunstâncias históricas que caracterizam a transformação de uma determinada formação social. Fatores como a evolução das relações de trabalho, suas condições de existência e suas articulações transitórias com realidades não capitalistas, próprios de cada contexto nacional, estabeleceriam tanto a reconfiguração dos antagonismos intrínsecos à dinâmica de acumulação, quanto o desenvolvimento assimétrico da economia mundial⁴³.

Para Michel Aglietta, essa transformação desdobra-se, a princípio, em dois estágios: o regime predominantemente extensivo e o regime predominantemente intensivo de acumulação. No primeiro, as relações de produção capitalistas seriam estendidas a antiga organização produtiva, de modo que o excedente capitalizado é ampliando sob altas taxas com a incorporação da produção já existente. No segundo, com as relações de produção transformadas, a acumulação só poderia progredir mediante alteração das condições de existência do trabalho assalariado⁴⁴.

Com isso, Aglietta propunha um novo critério para a periodização do desenvolvimento do capitalismo. A compreensão de seu funcionamento, no entanto, implicava também uma explicação para suas singularidades. Para o autor, a forma e a velocidade com que essa transformação é assimilada por cada formação social caracterizam sua infra-estrutura específica, marcando as diferenças entre as diversas nações no desenvolvimento de suas forças produtivas. Além disso, como as condições para o exercício do poder de Estado favoreceriam mais ou menos a penetração das novas relações de produção, esse processo não poderia ser tomado como produto exclusivo da lógica econômica, envolveria também, além da presença decisiva do Estado, o papel das representações ideológicas na internalização e dinamização da ordem social, argumento ilustrado pelo autor com o caso norte-americano⁴⁵.

⁴³ *Ibidem*, p. 34-37.

⁴⁴ AGLIETTA, Michel. **Regulacion y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI editores, 1988. p. 56-57.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 50-51.

Essas superestruturas, portanto, assegurariam a reprodução das relações de produção, dariam suporte e coerência ao regime de acumulação e compatibilizariam as decisões individuais dentro de um sistema descentralizado de agentes econômicos. Na definição de Robert Boyer, isso constituiria o que chama de “modo de regulação”, o conjunto de procedimentos que, operando por meio de formas institucionais propriamente capitalistas – como o dinheiro ou o salário –, condicionariam o comportamento individual ou coletivo à conjuntura material predominante, bem como, interfeririam na maneira como essa última se configura. Ou seja, a combinação entre um regime de acumulação e seu modo de regulação estabeleceria um “modo de desenvolvimento”, a transformação específica de cada sociedade dentro do modo de produção capitalista⁴⁶.

Como nas concepções de Althusser, a dependência entre essas entidades teóricas estaria vinculada a graus de sobre-determinação. Na mais essencial situação de crise, correspondente a um colapso do modo de produção capitalista, as relações de produção e, assim, todas as formas institucionais seriam dissolvidas e substituídas no contexto de uma completa reestruturação da ordem social. Em outro nível de ruptura, chamado “crise do modo de desenvolvimento”, as relações de produção seriam mantidas mediante uma reorganização das contradições internas ao modo de produção, como na passagem do estágio extensivo ao intensivo de acumulação. Por fim, um terceiro e menos radical grau de mudança, uma “crise no modo de regulação”, seria representado pela incapacidade do arcabouço institucional em se ajustar às transformações materiais, o que implicaria, então, sua reformulação⁴⁷.

⁴⁶ BOYER, Robert. **The Regulation School: a critical introduction**. Nova York: Columbia University Press, 1990. p. 42-48.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 48-60.

1.1.5 Formas ideológicas e estágios de acumulação

No entendimento deste trabalho, apesar da contribuição conceitual e metodológica, o empenho crítico e inovador da escola regulacionista não levou a conclusões de grande alcance teórico, consistindo antes em sistematizações e questionamentos que serviriam como diretrizes para a discussão que as seguiria. Avançando sobre essas concepções, Csaba Deák propôs repensar o problema por meio de uma abordagem dialética. Com base nos conceitos de Michel Aglietta, os termos do processo por trás das transformações da sociedade capitalista seriam postos como o desenvolvimento dos antagonismos entre o mercado e Estado na organização da produção.

A evolução dessas contradições constituiria os estágios da acumulação capitalista. No estágio extensivo, a produção regida pelas relações sociais pré-capitalistas – como, por exemplo, a forma-renda – seria progressivamente substituída pela produção regulada com base nas relações de mercado, ou seja, fundada no provimento de bens e serviços enquanto *mercadorias*. A generalização dessas novas relações de produção corresponderia ao processo de assalariamento dos trabalhadores do campo, que expropriados de seus meios de subsistência vinculados à terra, afluíam aos centros urbanos para vender sua capacidade produtiva em troca de um salário, com o qual, então, supririam suas necessidades⁴⁸.

Como uma reprodução ampliada, a acumulação capitalista teria seu princípio motriz na generalização da forma-mercadoria, isto é, na expansão da produção de mercadorias. No estágio extensivo, esse incremento envolve, sob altas taxas de acumulação e em detrimento das condições de subsistência da força de trabalho, a assimilação da estrutura produtiva existente. Porém, com o esgotamento do assalariamento, a organização capitalista passa a contar unicamente com o aumento

⁴⁸ DEÁK, Csaba. **O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (ORG.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 16.

da produtividade do trabalho para a geração de excedente e, assim, para o processo de reprodução ampliada, adentrando, por isso, o estágio intensivo de acumulação⁴⁹.

A continuidade do processo de acumulação implica, desse modo, a provisão de elementos diretamente relacionados ao aparelhamento da força de trabalho. Tais elementos, a exemplo da educação de base e das condições de moradia ou transporte, devido a limitações como as “falhas de mercado”, só poderiam ser garantidos por meio de seu fornecimento como *infra-estruturas*, valores de uso produzidos enquanto tais pelo Estado. Assim, a relação antagônica entre a produção de mercadorias e de infra-estruturas, isto é, entre os âmbitos da produção regulados pelo mercado e pelo Estado, estabelece-se como uma condição necessária para reprodução da primazia do primeiro, mas que, com o avanço da esfera regida pelo segundo, conduz a uma crise de reestruturação das relações de produção, tendo-se, assim, uma **dialética entre o mercado e o Estado**⁵⁰.

A cada estágio de acumulação estão relacionadas formas ideológicas específicas. O liberalismo, como a mais primordial expressão sociopolítica do capitalismo, corresponde ao estágio extensivo de acumulação, em que são postulados e justificados os princípios que se articulam à generalização da forma-mercadoria. Ao estágio intensivo de acumulação está relacionada a Social-Democracia, forma ideológica em que são desenvolvidos os argumentos para a ação do Estado na necessária elevação do nível de reprodução da força de trabalho. Por fim, o neoliberalismo constitui uma reação frente à crise do modelo capitalista, que, com a reformulação do aparato institucional e a desqualificação da intervenção estatal, visa a restituir – naturalmente, sem sucesso – a preeminência do mercado na organização da produção⁵¹.

⁴⁹ *Idem. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980*. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (ORG.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 31.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ DEÁK, Csaba. **Verbete sobre ideologia**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog/index.html. Acesso em: 20/11/2012.

No Brasil, o processo de acumulação e suas representações ideológicas apresentam um considerável desvio desse funcionamento. Embora organizado como uma nação capitalista desde meados do século XIX, o país, atrelado a uma ordem social emersa de três séculos de história colonial, relegaria o princípio de generalização da forma-mercadoria substituindo-o pelo o princípio da expatriação do excedente. Ao inviabilizar parte da produção sobressalente no circuito de sua ampliação, o princípio de expatriação do excedente estabeleceu um desenvolvimento incompleto das forças produtivas nacionais, caracterizando, assim, um **processo entravado de acumulação**⁵².

Apesar de constituído, portanto, como uma sociedade diferente de uma sociedade burguesa, o Brasil incorporaria de outras nações todo seu aparato ideológico/institucional. De tal modo, teria origem o imenso descompasso entre o discurso e a prática da sociedade brasileira⁵³.

Nas próximas páginas, a dialética do mercado e do estado, a interpretação sobre o funcionamento da base material da sociedade brasileira e a particularidade das formas ideológicas no Brasil serão explorados em maiores detalhes. A explanação inicial desenvolvida acima teve por objetivo situar o arcabouço teórico do trabalho na extensa discussão sobre o conceito de ideologia, colhendo elementos para a melhor formalização da problemática proposta aqui.

⁵² DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (ORG.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 31-32.

⁵³ DEÁK, Csaba. **Verbetes sobre ideologia da elite**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog-elit/index.html. Acesso em: 20/11/2012.

1.2 Dialética do mercado e do Estado e organização espacial

1.2.1 Estágio extensivo e liberalismo

O processo urbano não é apenas uma dimensão da dinâmica capitalista: é ela mesma, em sua forma mais tangível. Compreender o processo urbano e discutir seu planejamento implica interpretar o funcionamento concreto do modo de produção capitalista.

Para Csaba Deák, o desenvolvimento do capitalismo é movido pelo princípio de generalização da forma-mercadoria e constitui uma dialética entre a esfera da produção regulada pelo mercado e aquela regulada pelo Estado. A evolução do antagonismo entre esses dois âmbitos no processo de generalização da forma-mercadoria – isto é, no processo de expansão da produção de mercadorias – marca os distintos estágios da reprodução da ordem social capitalista⁵⁴.

Em sua obra *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels esboçaram um esquema sobre os quatro modos de produção que perpassaram a História. O primeiro desses modos seria o chamado Comunismo Primitivo, baseado na estrutura tribal, seguido pelo modo Clássico ou Antigo, baseado na escravidão, superado, por sua vez, pelo modo Feudal, baseado nas relações de vassalagem e servidão, e, finalmente, pelo modo Capitalista, edificado a partir das relações salariais⁵⁵.

Embora não se possa falar em uma “teoria geral da transição”⁵⁶, para Marx e Engels a passagem de um modo de produção a outro seria motivada pelo aperfeiçoamento das *forças produtivas* e principalmente, como visto acima, caracterizada pela transformação das *relações de produção*⁵⁷. Ao passo que na condição de escravos e servos os trabalhadores fazem parte dos meios de produção,

⁵⁴ DEÁK, Csaba. *À busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

⁵⁵ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 6-9; 28.

⁵⁶ BOTTMORE, Thomas. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 387.

⁵⁷ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1989. p. 6 a 12.

na condição de assalariados os trabalhadores deixam de ser parte do capital e são desprovidos de seus meios de produção e subsistência, sendo, por isso, obrigados a vender sua própria força de trabalho como único modo de sobrevivência. Dessa maneira é estabelecida uma relação salarial ou monetária entre os produtores imediatos e aqueles que detêm os meios de produção⁵⁸.

De outro modo, isso significa que a força de trabalho se torna uma mercadoria como qualquer outra. Na verdade, Marx formula de maneira mais completa e específica que a transição desses modos de produção ao capitalismo se completa com a total “mercadorização” da sociedade, precisamente quando sua base material, as relações de produção, são elas mesmas – transformando-se em relações salariais – concebidas como mercadorias. Isto é, a mercadoria passa a ser a forma geral da riqueza da nova sociedade capitalista, em que bens e serviços são produzidos e trocados como mercadorias⁵⁹.

Isso esclarece por que o termo *forma-mercadoria*, e não *forma-salário*, é empregado por Csaba Deák para designar a essência do capitalismo, em face de sua característica relação de produção.

Dessa maneira, a transformação das relações de produção é a chave para compreender o funcionamento do capitalismo⁶⁰. Para Michel Aglietta, essa transformação envolve duas fases: a transformação das condições do processo de trabalho, denominada pelo autor como o *estágio extensivo de acumulação*; e a transformação das condições de existência do trabalho assalariado, designado então *estágio intensivo de acumulação*⁶¹.

Avançando sobre o entendimento de Aglietta, Csaba Deák compreende tais estágios como desdobramentos da própria dialética da generalização da forma-mercadoria. Assim, a gênese do capitalismo remonta ao estágio extensivo, no qual as

⁵⁸ MARX, Karl. **Capital**, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 873-876.

⁵⁹ *Ibidem*. p. 949-951.

⁶⁰ AGLIETTA, Michel. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI, 1979. p. 5-6.

⁶¹ *Ibidem*. p. 49-57.

relações de produção capitalistas são estendidas à produção previamente existente, caracterizando o que o autor chama, elucidativamente, de *assalariamento*⁶². Nesse sentido, como assinala Marx, o crescimento do capitalismo e o crescimento do proletariado – a massa de trabalhadores assalariados – são eventos inseparáveis⁶³.

Além da separação entre força de trabalho e meios de produção, o assalariamento marca a destruição do “universo espaço-temporal” estabelecido pelas formas pré-capitalistas. Tal “universo” era caracterizado pela dualidade entre campo e cidade, por um ritmo de trabalho ditado pelas estações da natureza e, sobretudo, pela intrínseca relação entre atividades produtivas e domésticas⁶⁴.

Como nesse período a terra era a principal fonte de subsistência e instrumento de produção, o assalariamento acabou sendo a dinâmica responsável pelo êxodo rural e o conseqüente crescimento da nova conjuntura urbana. Thomas More, em “Utopia”, descreve, contemporaneamente, o processo dos cercamentos e das grandes migrações campo-cidade que caracterizaram o fim da idade média e acompanharam a miséria e a degradação da população trabalhadora. Curiosamente, a crítica da situação inglesa encaminha, na obra, a proposta de uma sociedade planejada, baseada na idéia de propriedade coletiva: *a ilha de utopia*⁶⁵.

Na verdade, a causa dessas migrações foi muito debatida no âmbito da abordagem marxista, como na conhecida polêmica entre Maurice Dobb e Paul Sweezy. De qualquer maneira, seja derivada de uma força repelente em relação ao campo, decorrente da pressão da senhoria sobre os servos, como propõe Dobb⁶⁶, seja procedente de uma força atraente em relação à cidade, representada pela liberdade de emprego e melhoria de posição social^{67 e 68}, como argumenta Sweezy, a afluência de trabalhadores às cidades, que começara durante a baixa idade-média, fez da

⁶² DEÁK, Csaba. *À busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

⁶³ MARX, Karl. *Capital*, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 1062.

⁶⁴ AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI, 1979. p. 57-58.

⁶⁵ MORE, Thomas. *Utopia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 17-20;44.

⁶⁶ DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo*. São Paulo: Nova cultural, 1983. p. 51.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 51

⁶⁸ SWEEZY, Paul. *Crítica à teoria de Maurice Dobb*. In HILTON, Rodney. *A transição do feudalismo para o capitalismo*. 1976. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 39.

urbanização um dos mais importantes aspectos dos primeiros passos da acumulação capitalista. Pensada dessa forma, a urbanização nada mais é do que crescimento do proletariado⁶⁹.

É a expulsão e a expropriação da população do campo que propulsiona esse estágio inicial do capitalismo, chamado por Marx de *acumulação primitiva*. Por meio da espoliação dos bens da Igreja, da alienação dos domínios da Coroa e da transformação das terras comunais, dos feudos e dos territórios dos clãs em propriedade privada, conquistou-se o campo para a agricultura capitalista e criou-se uma massa de trabalhadores livres e sem direitos, que encheriam as cidades e supririam a demanda da indústria urbana⁷⁰.

Para Deák, portanto, o estágio extensivo, o assalariamento e a urbanização consistem, na verdade, em um único processo. Sua principal característica é incorporação de parcelas crescentes da população ao sistema capitalista de produção. Desse modo, a acumulação progride sob altas taxas de excedente devido à razão em que cresce a parcela da produção que é paulatinamente assalariada. Isso não significa, contudo, um aumento real do excedente produzido – isto é, a “taxa de extensão” não incrementa, de fato, a reprodução ampliada da sociedade como um todo –, representa antes uma espécie de redistribuição social, que acontece em favor das classes industriais e em detrimento das classes trabalhadoras, marcando, por isso, o baixo nível de reprodução da força de trabalho⁷¹.

Formalmente, tal argumento poderia ser ilustrado da seguinte maneira: a taxa de ampliação da reprodução social como um todo – ou seja, o excedente geral (Δ_{Geral}) – é composta por, basicamente, dois termos, a taxa de expansão da força de trabalho

⁶⁹ DEÁK, Csaba. **O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 16

⁷⁰ MARX, Karl. **Capital**, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 895.

⁷¹ DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

– que nada mais é do que o crescimento populacional (Δ_P) – e o aumento da produtividade do trabalho – vale dizer, o progresso técnico (Δ_T)⁷².

$$(1) \quad \Delta_{\text{Geral}} = \Delta_P + \Delta_T$$

Já no estágio extensivo, a variação do excedente capitalista ($\Delta_{\text{Extensivo}}$) é a soma dos primeiros termos mais a taxa de extensão da forma-mercadoria – vale dizer, o assalariamento (Δ_A).

$$(2) \quad \Delta_{\text{Extensivo}} = \Delta_P + \Delta_T + \Delta_A$$

Como o assalariamento não representa um crescimento da população, diga-se, um aumento real da força de trabalho, fica evidente que o assalariamento não traduz uma suposta “criação de riqueza”. O que há, no entanto, é uma transformação das relações de produção, cujo efeito é o grande deslocamento populacional do campo para os centros urbanos. Mediante tal processo as cidades tornaram-se o lócus da reprodução da força de trabalho e seriam caracterizadas, com a evolução do estágio extensivo de acumulação, pela constante precarização das condições de alojamento dos trabalhadores⁷³.

Como assinala Engels, a industrialização, no caso da Inglaterra, acompanhou a dissolução da classe média inglesa e reduziu os estratos sociais à burguesia e às classes proletárias, que crescia continuamente com o êxodo rural e a imigração de países como a Irlanda. Suas condições de vida eram representadas por bairros operários precária e irregularmente construídos⁷⁴. Londres representou um dos melhores exemplos, em que a antiga estrutura urbana não pôde acomodar a afluência massiva de trabalhadores, a crescente industrialização e as novas condições de tráfego, resultando, assim, o caos e a miséria da Cidade durante o século XIX⁷⁵. Na próxima página, as famosas gravuras de Gustave Doré ilustram tal situação.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Porto: Afrontamento, 1975. p. 48-50;59.

⁷⁵ *Idem*. **A questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979. p. IX-X.

Figura 1 – Bairro pobre de Londres sob os viadutos, Gustave Doré, 1872.

Fonte: BENEVOLO (1993).

Figura 2 – Rua de um bairro pobre de Londres, Gustave Doré, 1872.

Fonte: BENEVOLO (1993).

Toda essa transformação, entretanto, não é simples fruto da lógica econômica – da “mão invisível” –, pelo contrário, implica um grande esforço político para a consolidação da burguesia e, em última instância, a decisiva presença do Estado e da ideologia. Segundo Aglietta, como o Estado favorece em certos casos mais e em outros menos essa transformação, o ritmo e a forma como ela acontece, pode-se dizer, como é dirigida, é o que caracteriza a estrutura de uma “formação social concreta”⁷⁶.

Para Marx, como a expropriação rural ou, equivalentemente, a urbanização é a base desse processo, sua história corresponde ao desenvolvimento capitalista peculiar a cada formação social, assumindo diferentes aspectos em diferentes países, com fases e ordens de sucesso muito distintas⁷⁷. Em outras palavras, a maneira como são introduzidas as novas relações produtivas é o que caracteriza cada Estado-Nação, fazendo dessa unidade, o Estado-Nação, a unidade básica na análise do capitalismo⁷⁸.

A unificação sob um Estado soberano – isto é, capaz de efetivamente se impor sobre os entes e indivíduos que se lhe submetem – é o único modo de se alcançar uma sociedade regulada pelos princípios do Mercado. Ao contrário de uma composição de unidades estanques, como de cidades e feudos independentes, somente por meio de um território nacional unificado em termos de acessibilidade, moeda, língua, administração e leis é que a produção social na forma de mercadoria pode acontecer. Ou seja, é necessária a consolidação de um espaço homogêneo para que produtos e serviços possam circular e funcionar como mercadorias: como verdadeiros equivalentes, isentos de arbitrariedades que decorrem da não integração dos mercados, como, por exemplo, o monopólio de rotas comerciais⁷⁹.

⁷⁶ AGLIETTA, Michel. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI, 1979. p. 50.

⁷⁷ MARX, Karl. **Capital**, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 876.

⁷⁸ DEÁK, Csaba. **Rent Theory and the price of urban land**. Tese de doutoramento. Universidade de Cambridge. Inglaterra, 1985. p. 217 e 218.

⁷⁹ *Ibidem*. p. 102 e 103.

O aspecto desse Estado, como se apresenta em termos jurídicos e institucionais, faz parte do desenvolvimento ideológico da sociedade capitalista. Como pontua Deák, o liberalismo é a primeira forma ideológica do capitalismo e corresponde, concretamente, ao estágio extensivo de acumulação e à dissolução do modo de produção feudal. Assim, seus pressupostos concentram-se no enaltecimento do sistema de mercado – o princípio do laissez-faire – e do trabalho assalariado. Ao mesmo tempo, constituem um argumento contra o Estado Absolutista e as relações servis de produção⁸⁰.

Nesse sentido, Marx, como já apontado, mostra a estrita correspondência entre a forma-mercadoria e os princípios liberais de liberdade, igualdade e propriedade. No plano retórico, a troca de mercadoria – o que inclui trabalho como mercadoria – sugere uma “justiça social” entre os diversos agentes do mercado, pois trocam espontaneamente bens ou serviços equivalentes que são legitimamente seus⁸¹.

Por isso, para Karl Polanyi, o liberalismo constituiu um credo social cuja função foi a consolidação do sistema de mercado. Postulando o mercado como um mecanismo infalível de auto-regulação da produção social, o ideário liberal advogou a mínima intervenção estatal e tinha como seus principais pressupostos o livre-comércio, a desregulamentação do mercado de trabalho e o câmbio monetário automático, regido pelo chamado padrão-ouro⁸².

Desse modo, acompanhando o ápice do estágio extensivo, o liberalismo tornou-se a forma ideológica hegemônica durante a segunda metade do século XIII e a primeira do seguinte. Com o esgotamento do assalariamento, entretanto, os antagonismos do processo capitalista começaram a se pronunciar, emergindo, assim, as primeiras críticas ao pensamento liberal, bem como, as novas tendências da reconfiguração ideológica da sociedade capitalista.

⁸⁰ DEÁK, Csaba. *À busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

⁸¹ MARX, Karl. *Capital*, Vol I. Londres: Penguin, 1990. p. 280.

⁸² POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1968. p. 135-137.

1.2.2 Estágio intensivo e Social-Democracia

Com a exaustão do processo de assalariamento, por um lado, e as dificuldades criados pelo descontrole da urbanização e industrialização, por outro, a intervenção estatal tornou-se uma necessidade premente. Não se tratava mais de reafirmar a ordem capitalista contra as instituições decadentes do antigo regime, como havia feito o Estado liberal, mas sim de dar encaminhamento às próprias contradições internas do novo modo de produção.

Como resultado de um intenso e não controlado processo de industrialização e urbanização, novos problemas precisariam ser superados e antigas soluções melhoradas para que a sociedade capitalista continuasse existindo. Nas cidades, expressão e cerne de toda essa transformação, tais dificuldades assumiam as feições do caos. Como observa Anthony Sutcliffe, os sistemas de drenagem e suprimento de água não podiam mais suportar sua demanda, a poluição da água e do ar havia atingido níveis intoleráveis, a concentração da infra-estrutura viária tornou-se um obstáculo aos padrões de assentamento e circulação, as ruas estavam congestionadas e as habitações populares superlotadas⁸³.

Além de impor uma dura condição de vida à maior parte dos habitantes, esses problemas representavam um grande embargo à capacidade das cidades de produzir riqueza. Mais do que ensejar um avanço tecnológico e administrativo, tal situação caracterizou as condições históricas para emergência do planejamento urbano, que, diante da concretude dos problemas nas cidades, constituiu uma das primeiras formas, abertamente aceitas pela sociedade capitalista, de intervenção sistemática do Estado sobre a produção⁸⁴.

A crise por que passava o capitalismo em fins do século XIX, entretanto, era mais profunda do que simples problemas circunstanciais. No entendimento de Csaba

⁸³ SUTCLIFFE, Anthony. **Towards the planned city**. Nova York: St. Martin's Press, 1981. Pg. 5.

⁸⁴ *Ibidem*. p. 6.

Deák, com a exaustão do assalariamento a acumulação passa a depender significativamente do aumento da produtividade do trabalho para a geração de excedente. Assim, tem início o chamado estágio intensivo de acumulação, em que as relações de produção não podem mais ser “estendidas” à força de trabalho existente e precisam, por isso, ser “intensificadas”⁸⁵.

Retomando à analogia matemática, os termos integrantes da taxa de excedente no estágio intensivo de acumulação capitalista, $\Delta_{\text{Intensivo}}$, podem interpretados como os mesmos correspondentes ao excedente da reprodução social como um todo: crescimento populacional, Δ_P , e aumento da produtividade, Δ_T :

$$(3) \quad \Delta_{\text{Intensivo}} = \Delta_P + \Delta_T$$

Mais do que investimentos em maquinário, o aumento da produtividade implica a melhoria das condições de reprodução da força de trabalho, a preocupação com inovações e pesquisas de base, bem como, a implantação de estruturas físicas capazes de organizar a atividade produtiva – a exemplo dos setores de transporte e energia. Uma vez que o provimento de tais necessidades pelo mercado esbarra em limitações como *falhas de mercado*, falta de lucratividade e dificuldades de coordenação, sua produção é viabilizada pelo Estado⁸⁶.

Desse modo, a ampliação da produção de *mercadorias*, de valores de uso produzidos como valores de troca, é condicionada à ampliação da produção de *infra-estruturas*, ou seja, de valores de uso produzidos como tais pelo Estado. Como a geração de excedente depende, então, do aumento da produtividade e esse, por sua vez, da crescente participação do Estado, o desenvolvimento capitalista assume contornos dialéticos, já que a produção de infra-estruturas constitui uma negação da

⁸⁵ DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

⁸⁶ *Idem*. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço e Debates**. Número 28, Ano IX, páginas 18-27. São Paulo: NERU, 1989. p. 24-25.

produção de mercadorias, ainda que necessária para manutenção e ampliação dessa⁸⁷.

Nesse sentido, o Estado pode ser pensado, da mesma forma que o mercado, como um âmbito de regulação da produção social. Entretanto, ao passo que o mercado é caracterizado pela regulação descentralizada, com a produção de mercadorias como um processo individual, o Estado, com a produção de infra-estruturas como um processo coletivo, define-se pela regulação centralizada.

No âmbito institucional, o estágio intensivo é acompanhado, como já exposto, pelo fortalecimento da atividade de planejamento e pela forma ideológica que o justifica: a Social-Democracia, ou a ideologia do Estado de Bem-Estar. O final do século XIX marcou a revisão tanto dos pressupostos liberais como dos ideais socialistas/marxistas, que, em certa confluência, constituiriam uma espécie de ideologia híbrida, a qual, por sua vez, se tornaria a retórica do estágio intensivo.

As críticas à idéia de concorrência perfeita, os movimentos reformistas como a *Sociedade Fabiana* e, mais tarde, o keynesianismo caracterizaram o que se pode chamar de uma revisão liberal. Em nenhum momento essas concepções questionaram os fundamentos liberais, como a propriedade privada, mas se propuseram a ajustá-los de modo a corrigir o que consideravam deficiências do *laissez-faire*.

Já pelo outro lado, a partir do contexto da II Internacional, marxistas como Eduard Bernstein, Rudolf Hilferding e Karl Kautsky apresentaram as teses que se consagrariam como o arcabouço teórico da Social-Democracia. Tratava-se das teses do “capitalismo organizado”, formalizadas, principalmente, por Hilferding – mentor intelectual por trás da República de Weimar. Em essência, o “capitalismo organizado” pressupunha que, por meio da intervenção estatal e do planejamento, seria possível amenizar as crises do capitalismo, melhorar as condições de reprodução da força de

⁸⁷ *Ibidem*.

trabalho e diminuir o desemprego, conferindo ao desenvolvimento capitalista, de tal modo, características socialistas⁸⁸.

Paralelo interessante ao “capitalismo organizado” são as idéias de John Maynard Keynes, maior expoente do pensamento econômico durante o século XX. Para Keynes, com o fim do laissez-faire e por meio do planejamento – “uma comunidade racionalmente dirigida” em suas palavras – seria possível eliminar paulatinamente as “características repreensivas do capitalismo”⁸⁹.

A formação dessas novas proposições ideológicas era um movimento generalizado e permeava os mais diversos âmbitos da sociedade, como a academia e a Igreja. São exemplos disso o positivismo, corrente de grande influência no meio acadêmico em fins do século XIX, e a “doutrina social da Igreja Católica”, que teve início com a encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, e culminaria no Concílio Vaticano II, 70 anos depois. Além de se manifestarem favoravelmente à intervenção estatal, tais concepções traziam à ordem política da época questões de cunho reformista.

Assim, a combinação das propostas sociais-democratas, do keynesianismo e do reformismo social deu origem à chamada ideologia do Estado de Bem-Estar, hegemônica a partir de 1945. Como assinala Enrique Serra Padrós, a abandono das teses revolucionárias pela Social-Democracia e o fim do laissez-faire permitiram o consenso político de que resultou o Estado de Bem-Estar. Com isso, o Estado, por meio da encampação de atividades produtivas, de programas sociais e do planejamento, passou a ser o principal garantidor da estabilidade e do crescimento econômico, do *pleno-emprego* e da prosperidade social⁹⁰.

⁸⁸ KARATAEV *et al.* **História de las doctrinas econonomicas**. v. I. México: Grijalbo, 1964. p. 620-644.

⁸⁹ KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. p. 154.

⁹⁰ PADRÓS, Enrique Serra. **Capitalismo, prosperidade e Estado de Bem-Estar social**. In: AARÃO REIS FILHO (Org.). **O século XX: tempo das crises**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 248-251.

Figura 3 – Construção de linha férrea subterrânea em Londres (1867).

Fonte: Benevolo (1993).

Figura 4 – Demolições em Paris para as reformas de Haussmann (1868).

Fonte: Benevolo (1993).

Nas transformações do ambiente urbano, a reformulação da intervenção estatal se pronunciava desde o final do século XIX. De acordo com Leonardo Benevolo, o período foi representado pelo modelo da cidade pós-liberal, em que o princípio da não-intervenção deu lugar à atuação estatal na reestruturação urbana, o que é ilustrado na página anterior⁹¹.

Durante o século XX, as vicissitudes do esquema pós-liberal culminaram no urbanismo modernista e na intensificação das atividades de planejamento. Preocupações com a eficiência produtiva e a salubridade do ambiente das cidades passaram, então, a propostas mais amplas e profundas de reformulação do espaço capitalista, com a crescente importância dada a questões como a habitação e o lazer da população como um todo⁹². Abaixo, um esboço de Le Corbusier, em que é possível notar a própria dissolução da propriedade privada da terra, em benefício do Bem-Estar coletivo.

Figura 5 – Esboço de Le Corbusier representando a cidade moderna.
Fonte: Benevolo (1993).

⁹¹ BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1993. p. 573.

⁹² *Ibidem*. p. 615.

Desse modo, o estágio intensivo e sua correspondente forma ideológica, aqui chamada Social-Democracia, marcaram – especialmente em seu auge, na década de 1960 – a fase mais distributivista do capitalismo. Não é por pouco que as três décadas posteriores à II Guerra Mundial ficariam conhecidas como a “era de ouro” do capitalismo⁹³.

Com a ampliação do âmbito da produção regulada pelo Estado, no entanto, evidenciam-se os elementos da dialética capitalista e o conseqüente prenúncio de uma crise das relações de produção. Seguindo o imperativo da reprodução da ordem social, as instituições são reformuladas de modo a encaminhar um suposto restabelecimento da primazia do mercado na organização da produção. É o momento do desmonte das construções sociais-democratas e do surgimento da retórica neoliberal⁹⁴.

1.2.3 Crise e neoliberalismo

A crise do capitalismo não é propriamente um estágio de sua evolução, mas o avivamento de suas contradições internas, que se apresentam mais claramente no estágio intensivo de acumulação. A intervenção estatal, ainda que necessária para ampliação do mercado, constitui uma negação ao seu funcionamento, pois ao englobar grande parte da produção na forma de *infra-estruturas*, restringe o âmbito da produção de mercadorias, ameaçando, portanto, a ordem capitalista, fundamentada na preeminência do mercado como o princípio preponderante de regulação social⁹⁵.

Em meio a tal quadro, teve origem a ideologia neoliberal. Suas primeiras formulações remontam às críticas à social-democracia e ao keynesianismo, feitas por economistas como Friedrich Hayek, Milton Friedman e Ludwig Von Mises, em meados do século XX. Foi durante a década de 1980, entretanto, que o neoliberalismo ganhou

⁹³ HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 253-255.

⁹⁴ DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

⁹⁵ *Ibidem*.

proeminência e efetividade política, principalmente com as experiências inglesas e norte-americanas de Margaret Thatcher e Ronald Reagan⁹⁶.

Conhecidas como teses neoclássicas, as proposições neoliberais advogavam políticas de ajustamento fiscal e monetário, desregulamentação, privatizações e o corte de medidas consideradas assistencialistas. Seus principais centros ou movimentos de divulgação seriam a Escola Austríaca de Economia – Escola de Viena – e a escola de Chicago – Universidade de Chicago. Dessa deriva o termo pejorativo “Chicago-boys”, em referência aos economistas latino-americanos, em especial chilenos, formados na Universidade de Chicago sob a orientação de Milton Friedman.

Em essência a proposta do neoliberalismo é, em virtude do crescimento do Estado, a tentativa de recuperar a primazia do mercado na regulação da produção, lançando mão, para tanto, de expedientes como as privatizações. Contudo, uma vez que a produção de infra-estruturas coube ao Estado justamente devido à insuficiência do mercado em provê-las, a privatização não é o mesmo que a remercadorização, continuando a depender do Estado as atividades que, em tese, foram retomadas pelo mercado⁹⁷.

Dessa forma, as contradições do capitalismo não teriam apenas continuidade, como também se aprofundariam. Embasado em dados do Banco Mundial, Csaba Deák mostra como a participação dos gastos estatais no PIB dos principais países capitalistas aumentou consideravelmente durante o século XX, mesmo após a implantação das políticas neoliberais⁹⁸.

Para Perry Anderson, em termos econômicos o neoliberalismo representou um grande fracasso. Apesar de todos os esforços políticos e os sacrifícios sociais, o

⁹⁶ ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 10.

⁹⁷ DEÁK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço e Debates**. Número 28, Ano IX, páginas 18-27. São Paulo: NERU, 1989. p. 25.

⁹⁸ *Idem*. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

neoliberalismo não foi acompanhado por mudanças favoráveis nas taxas de crescimento econômico⁹⁹.

Na esfera das questões urbanas, o neoliberalismo significou a desconstrução do planejamento global das cidades. Como observa Otilia Arantes, a derrocada do planejamento deu lugar a intervenções pontuais e fragmentárias que deveriam, como em uma espécie de “metástase benigna”, na expressão de Oriol Bohigas, irradiar – isto é, por meio de processos espontâneos de mercado – a requalificação e os recursos investidos em recortes espaciais criteriosamente escolhidos¹⁰⁰.

A verdade, continua a autora, é que tais medidas constituíram formas de manutenção da realidade urbana existente, e não de sua superação. Por trás do ideal de preservação, congelavam a dinâmica das cidades, escamoteavam conflitos, concentravam recursos e reproduziam a precariedade de outras regiões¹⁰¹.

Assim, o único efeito do neoliberalismo foi dissimular a crise capitalista, deixando inalterado o processo subjacente de transformação social e econômica, que adentra o século XXI sem qualquer definição. Em linhas gerais, estes apontamentos compõem uma interpretação, conforme concebida por Csaba Deák, sobre o desenvolvimento das sociedades de capitalismo desimpedido. O caso brasileiro diferencia-se significativamente desse funcionamento e constitui tema do próximo tópico.

⁹⁹ ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 10.

¹⁰⁰ ARANTES, Otilia. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: EDUSP, 1998. p. 134

¹⁰¹ *Ibidem*. p. 135-136.

1.3 Acumulação entravada e a estrutura urbana de São Paulo

1.3.1 Gênese do processo

Como no restante do mundo, no Brasil as relações de produção capitalistas tomaram o lugar das arcaicas formas de trabalho, fundando assim, uma nova ordem social. Dessa maneira, a partir do século XIX o Brasil tornou-se, definitivamente, uma nação capitalista. Entretanto, o processo específico de constituição da sociedade brasileira, emersa de três séculos de colônia, criou a base e os antagonismos de uma dialética própria de acumulação: a *dialética da acumulação entravada*, como enunciada por Csaba Deák.

Em essência, acumulação entravada “é uma reprodução ampliada, em que parte do excedente produzido anualmente é incorporado à produção – acumulado –, enquanto outra parte é expatriada e fica assim perdido para o processo de acumulação”¹⁰². Ao passo que em uma sociedade burguesa, pautado pela generalização da forma-mercadoria, o processo capitalista transcorre desimpedidamente, na sociedade brasileira, dita *Sociedade de Elite*, a primazia da generalização da forma-mercadoria é substituída pelo princípio de expatriação do excedente, o que implica a manutenção de uma ordem social distinta da burguesa e o incompleto desenvolvimento de suas forças produtivas, por isso o termo *acumulação entravada*.¹⁰³

Tal funcionamento foi engendrado em meio à ruptura do sistema colonial e à internalização do aparato estatal no Brasil, o que definiu, portanto, uma formação social autônoma – autodeterminada –, ainda que conservados certos aspectos da

¹⁰² DEÁK, Csaba. **Verbete: Acumulação Entravada**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/acum-ent/index.html. Acesso em: 02/07/2011.

¹⁰³ *Idem*. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 31 e 32.

organização produtiva precedente – de natureza colonial¹⁰⁴. Trata-se, de certo modo, do que Caio Prado chamou de “o sentido colonial da evolução do Brasil”, gravado na história do País pelo modo como a própria sociedade e a economia brasileiras foram organizadas desde os tempos coloniais, voltada ao fornecimento de bens primários ao mercado internacional¹⁰⁵.

No Brasil colonial, a metrópole portuguesa re-impôs sua soberania e realizou seus empreendimentos por meio do jugo das forças internas. Cerceou o desenvolvimento espontâneo da economia brasileira ao mesmo tempo em que fomentou o maior aumento possível de sua capacidade produtiva, expandido o excedente a ser expatriado sem, contudo, permitir a livre acumulação e a conseqüente transformação social¹⁰⁶.

Concretamente, isso se traduziu nos chamados ciclos econômicos do Brasil. Uma vez impedido o aprofundamento dos processos produtivos, a exaustão da exploração extrativista ou extensiva dos recursos coloniais deslocava constantemente o eixo das atividades para novos produtos e novas áreas, o que induzia a ocupação do território nacional, mas implicava também o abandono das estruturas anteriormente existentes. Assim, em detrimento de um verdadeiro processo de acumulação, a economia colonial desenvolvia-se, como observa Caio Prado, aos “arrancos”, em uma série circular de progressos e retrocessos¹⁰⁷.

Uma interpretação semelhante é apresentada por Celso Furtado a respeito desse mecanismo. Para tal autor, desde sua fundação como colônia, o Brasil viveu três séculos e meio de estagnação econômica, com ciclos de ascensão e interrupção de seu desenvolvimento¹⁰⁸.

¹⁰⁴ *Ibidem*. p.23.

¹⁰⁵ PRADO, Caio Jr. **Formação do Brasil contemporâneo**. 1942. 23ª ed., 2004, 11ª reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008. p. 10.

¹⁰⁶ DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 24.

¹⁰⁷ PRADO, Caio Jr. **Formação do Brasil contemporâneo**. 1942. 23ª ed., 2004, 11ª reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008. p. 125 a 127.

¹⁰⁸ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Entretanto, com o amadurecimento do antagonismo entre manter o domínio metropolitano e aumentar a expatriação do excedente, o vínculo colonial estava fadado à superação. Reintroduzindo parte do excedente produzido, a Metrópole fazia com que a Colônia acumulasse o suficiente para expandir a produção enviada à Metrópole, mas também criava, paulatinamente, as condições para uma reprodução auto-sustentada, o que se efetivaria com a Independência do País¹⁰⁹.

Mesmo assim, isso não significou, no Brasil, uma ruptura completa com o organismo econômico e social vigente até então. Isto é, a Independência não correspondeu à instauração de uma dinâmica capitalista movida pelo princípio de generalização da forma mercadoria, mas sim pelo mesmo princípio em função do qual havia se organizado a Colônia: a expatriação do excedente¹¹⁰.

Para Emília Viotti, o movimento de independência, encabeçado por classes interessadas na manutenção da estrutura colonial, determinou a continuidade da economia fundamentada na exportação de produtos tropicais e no já decadente trabalho escravo. O objetivo da reformulação política por que passava o Brasil no início do século XIX, portanto, consistia em reorganizar o Estado sem alterar o arranjo social e a base econômica da nação¹¹¹.

Assim, se por um lado, o Brasil adentrava uma nova era, lançando-se ao capitalismo, por outro, restaurava a base material originária da colônia. Recorrendo-se novamente às palavras de Caio Prado, o Brasil contemporâneo é: “O passado colonial que se balanceia e encerra com século XVIII, mais as transformações que se sucederam no decorrer do centênio anterior a este e no atual”¹¹².

¹⁰⁹ DEÁK, Csaba. *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980*. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 23 e 24.

¹¹⁰ *Ibidem*. p. 24.

¹¹¹ COSTA, Emília Viotti da. *Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1977. p. 122.

¹¹² PRADO, Caio Jr. *Formação do Brasil contemporâneo*. 1942. 23ª ed., 2004, 11ª reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008. p. 10.

1.3.2 Características gerais de funcionamento

A partir do século XIX, o Brasil estabeleceu-se como uma sociedade capitalista, fundada na instituição do trabalho assalariado e na dissolução da escravidão. Mudanças no arcabouço institucional, como a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queiroz – ambas promulgadas em 1850 –, vieram a confirmar essa transformação.

A primeira, concebida nos moldes do chamado Sistema Wakefield, instituía a compra como única forma de acesso a terra, privando a maior parte da população da subsistência agrícola e induzido, assim, a formação da força de trabalho assalariada. A segunda extinguiu, de fato, o tráfico interatlântico de escravos e eliminaria a escravidão da concorrência com o trabalho assalariado, abrindo, juntamente com a Lei de Terras, o caminho para a modificação das relações de produção¹¹³.

Além disso, ideais liberais, a exemplo das liberdades econômicas e políticas – vividas na Europa capitalista como um reflexo de suas relações de produção – aqui também passariam a ser veiculados como a nova doutrina moral e ideológica da nação. Na prática, entretanto, o Brasil em nada corresponderia a esse modelo genérico de capitalismo.

Se em 1850 o Tráfico é proibido, somente quase 40 anos depois a escravidão é abolida. Se havia o desenvolvimento de uma força de trabalho assalariada, essa era empregada nas grandes lavouras em um regime “semi-servil”. Se o país integrava-se, entidades sub-nacionais o desarticulavam. Se estavam lançadas as bases para a industrialização, sua efetivação passava a ser constantemente retardada. E, enfim, se o país crescia e suas relações produtivas mudavam, o mesmo princípio de expatiação colonial permanecia.

¹¹³ DEÁK, Csaba. **Falas e façanhas**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 15 e 16.

Desde 1831 há leis no Brasil que, em tese, eram contrárias à escravidão, mas somente em 1888 essa seria de fato abolida. Tal procrastinação não pode ter outro sentido senão o de simplesmente evitar uma transformação do arranjo social.

Atrás de uma discussão que levantava questões como perdas a serem indenizadas ou vantagens e desvantagens econômicas da escravidão, a verdade, como observa Celso Furtado, é que a Abolição não representava a criação ou a destruição de riqueza, mas sim a modificação da estrutura produtiva. À semelhança de uma reforma agrária, a Abolição significaria uma redistribuição da propriedade da força de trabalho, passando dos senhores aos indivíduos e acarretando, dessa maneira, uma alteração das relações de trabalho¹¹⁴. Tal alteração foi evitada, como é possível constatar, até sua extrema condição de insustentabilidade, que finalmente cedeu à pressão externa e, sobretudo, à nova dinâmica da economia brasileira.

Mesmo quando a escravidão foi definitivamente extinta, formas mistas de trabalho deram lugar à constituição de um verdadeiro contingente de assalariados. Como comenta Boris Fausto, essas formas de assalariamento destinavam-se a “estabilizar” as relações de trabalho que se desestruturavam com o fim da escravidão¹¹⁵, aproximando os fundamentos da emergente sociedade brasileira ao que havia sido praticado até então. Tratava-se, como descritos por Caio Prado e José de Souza Martins, dos sistemas de *colonato*, *parceria*, *barracão*, *cambão*, entre outros, cujo funcionamento consistia em, basicamente, compensar trabalhadores, em parte, com um salário monetário ou em produtos e, em outra, com o uso da terra cedida pelo fazendeiro para o cultivo de subsistência¹¹⁶ e ¹¹⁷. Isso não apenas corrompeu o processo de assalariamento e urbanização do País, como também protelou seu estágio extensivo de acumulação.

¹¹⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

¹¹⁵ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2008. p. 98.

¹¹⁶ PRADO, Caio Jr. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasilense, 1966. p. 54-57.

¹¹⁷ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

Interpretação semelhante é dada por Chico de Oliveira, para quem o capitalismo brasileiro seria sustentado com base e em detrimento dos setores informais da economia. Para o autor, a manutenção de formas de semi-assalariamento – principalmente no setor agrário e de serviços – estabeleceria um funcionamento complementar com os setores modernos da sociedade brasileira, ensejando uma super-exploração por meio da criação e reprodução de uma “periferia não-capitalista”¹¹⁸.

Também a dinâmica econômica específica do Brasil refletia-se na forma peculiar de ocupação do território nacional. Ao passo que o princípio de generalização da forma-mercadoria conduziu as nações capitalistas à unificação e articulação territorial, no Brasil, a base física foi condicionada não pela integração entre regiões, com vista à criação de um mercado interno unificado, mas delas com o exterior, reiterando a economia de exportação e o princípio da expatriação.

Nesse sentido, Klara Káiser Mori sustenta a tese de que a formação do espaço nacional brasileiro não guarda vínculos com uma dinâmica de acumulação desimpedida, que levaria à superação das barreiras naturais, à unificação política e administrativa, assim como, à completa urbanização e integração nacional, mas sim com uma particularidade que é nutrida pela constante reimposição das fronteiras administrativas, da qual, por sua vez, resulta a fragmentação e o isolamento espaciais tão característicos dos tempos coloniais¹¹⁹.

De forma análoga a essa conformação territorial, o capitalismo brasileiro apontava, no sentido oposto da industrialização européia e norte-americana, à continuidade das atividades agro-exportadoras. Foi a ampla resistência à industrialização, aliás, o que caracterizou grande parte do contexto político do Império e da Primeira República, o que inclui desde o desmantelamento das iniciativas de capitalistas como o Visconde de Mauá, nas últimas décadas do Império, às

¹¹⁸ OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista e o Ornitórrinco**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 69.

¹¹⁹ MORI, Klára Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e urbanismo. 1996. p. 8 a 9.

reivindicações nacionalistas em prol da industrialização descritas por Nícia Vilela Luz, rechaçadas pelo ímpeto reacionário da sociedade brasileira¹²⁰.

De acordo com Emília Viotti: republicanos ou monarquistas, liberais ou conservadores, quase todos no Brasil tinham em comum a atividade agrícola ou comercial voltada ao mercado internacional, e apesar das experiências industriais e o vislumbre de uma mudança, pouco era possível contra os seus interesses em manter a velha ordem. Discutia-se a respeito de formas de governo, de traçados viários e sobre posturas ideológicas, mas havia sempre a tendência a um acordo em relação à política trabalhista, aduaneira e de crédito, de modo que os rumos do desenvolvimento nacional eram compactuados sem grandes conflitos¹²¹.

Como se vê, portanto, as condicionantes da economia brasileira não emanam da heterogeneidade de interesses ou do domínio externo, mas sim de uma formação social própria e muito coerente. Constituída dessa maneira, impondo entraves ao seu próprio desenvolvimento como uma economia capitalista, a sociedade brasileira se reproduziria incólume durante os séculos XIX e XX, adentrando a crise apenas com o esgotamento do processo de assalariamento, na década de 1980.

Enquanto isso, sustentada pelas altas taxas de acumulação do estágio extensivo, a acumulação, ainda que entravada, continuou viável. Sua principal característica é o baixo nível de reprodução da força de trabalho, o que corresponde às precárias condições urbanas brasileiras, da mesma forma como ocorrido em outras nações durante seu estágio extensivo de acumulação. Diferindo, entretanto, de uma acumulação desimpedida, o capitalismo no Brasil relega a generalização da forma-mercadoria e, constantemente, re-impõe, como condição precípua da reprodução da sociedade brasileira – da formação social brasileira –, a dinâmica que atrasa o

¹²⁰ LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 103.

¹²¹ COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República**. 1998. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 360-363.

desenvolvimento pleno de suas forças produtivas e, assim, impede o ingresso do País no estágio intensivo de acumulação¹²².

Os expedientes dessa re-imposição perpassam, como esboçado acima, desde a instituição das desvirtuadas relações salariais até a conformação territorial do País. Entre tais expedientes se destacam, ainda, os entraves burocráticos e a ausência de uma política de crédito e de tarifas, criando obstáculos ao desenvolvimento da indústria nacional; a fragmentação e a debilidade das infra-estruturas espaciais e de produção; e, por fim, a produção nacional voltada à exportação de produtos primários, predominante sobre a produção de meios de produção e cujo valor é insuficiente para superar periódicas restrições na balança de pagamentos¹²³.

São essas recorrentes limitações econômicas que tornam necessárias, circunstancialmente, ampliações da base produtiva, bem como, certas intervenções do Estado. Trata-se dos ciclos de substituição de importações, das expansões da estrutura viária e da implantação de indústrias primárias, o que constituiu uma resposta a crises como a de 1929 ou do contexto pós-segunda guerra. Isso, entretanto, não marcou uma verdadeira transformação da economia brasileira¹²⁴.

Isto é, tais eventos não significaram uma tendência ao fortalecimento do mercado interno ou uma reorientação do capitalismo brasileiro, mas sim uma condição para o alargamento do excedente expatriado e, de tal modo, para a própria continuidade da ordem social no Brasil, como estabelecida desde o século XIX. Quando não entregues aos capitais estrangeiros, essas atividades teriam um curto

¹²² DEÁK, Csaba. *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980*. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 31-32.

¹²³ *Idem*. **Verbete: Acumulação Entravada**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/acum-ent/index.html. Acesso em: 02/07/2011.

¹²⁴ *Idem*. *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980*. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 33.

ciclo de vida, caracterizando o desenvolvimento da economia nacional como um “vão de galinha”¹²⁵, um movimento “anda-pára” semelhante ao da história colonial.

Entretanto, uma vez que a expatriação do excedente só é possível sob as altas taxas de acumulação do estágio extensivo, a reprodução da sociedade brasileira configura-se como uma dialética. O paulatino processo de assalariamento, que coincide com o de urbanização e esgota-se no Brasil por volta dos anos 1980, marca a exaustão da acumulação extensiva e impõe, como único meio de ampliação do excedente, o aumento da produtividade do trabalho. Isso, por sua vez, implica a elevação das condições de reprodução da força de trabalho – ou seja, melhoramentos na qualidade do ambiente urbano – e a decisiva expansão do Estado por meio da produção de infra-estruturas. Assim, o funcionamento da sociedade brasileira é posto em cheque: ou adentra de fato o estágio intensivo de acumulação, ou deixa de acumular e perde sua característica de reprodução ampliada, isto é, de sociedade capitalista¹²⁶.

Tal crise, cabe ressaltar, ainda permanece no Brasil do século XXI e não apenas essa indefinição, como também as peculiaridades do capitalismo brasileiro redundam o caráter atipicamente burguês de sua sociedade. Observa Florestan Fernandes que, como a lógica de mercado – o princípio da generalização da forma-mercadoria – não possui preeminência nas relações de produção no Brasil, a “função classificadora do Mercado” – que concretiza as instituições e os estratos sociais burgueses – esvazia-se de efetividade e cede lugar ao super-privilegiamento de determinados grupos que ostentam apenas um aspecto burguês, mas que, na

¹²⁵ DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli. **The metropolis of an elite society**. In SEGBERS, Klaus (Org.). The making of global city regions. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007. Tradução de Nuno Fonseca. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf. Acesso em: 08/07/2013. p. 6; 21.

¹²⁶ DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 35.

realidade, fazem parte de uma classe consideravelmente distinta, designada aqui *Elite*, *diferente de burguesia*¹²⁷.

Ainda que edificada sobre uma base material específica, a sociedade brasileira nunca foi capaz de criar suas próprias representações ideológicas. Ao contrário, limitou-se a incorporar das sociedades burguesas todo seu ideário e aparato institucional, o que resultou, no Brasil, o flagrante descompasso entre a prática social e seu discurso. Com exceção do neoliberalismo em certa medida, todas as formas ideológicas vigentes no Brasil nunca transcenderam a superficialidade de suas proposições e declarações, permanecendo desvinculados da realidade que supostamente justificariam¹²⁸.

Tal incorrespondência é a chave para compreender as deficiências ou idiossincrasias do planejamento e das políticas urbanas brasileiras, o que será tema dos capítulos II e III desta dissertação. Antes disso, entretanto, busca-se abordar brevemente os desdobramentos concretos da base material acima descrita, em especial, sua configuração urbana e espacial.

1.3.3 Estrutura urbana de São Paulo

Alguns estudos já se propuseram a explorar os reflexos específicos da dialética da acumulação entravada nas diversas realidades brasileiras: Adriana Gelpi – *Rio Grande do Sul, processo de ocupação do território*¹²⁹; Simoni Campos – *O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre*¹³⁰; Luiz Felipe Brandão –

¹²⁷ FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Zahar, 1973. p. 69-70.

¹²⁸ DEÁK, Csaba. **Verbete sobre ideologia da elite**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog-elit/index.html. Acesso em: 02/06/2011.

¹²⁹ GELPI, Adriana. **Rio Grande do Sul, processo de ocupação do território**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2003.

¹³⁰ CAMPOS, Simoni Martinoli. **O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2005.

*Reprodução social em Alagoas*¹³¹; Adriano Leonardi – *Dialética da organização espacial*¹³²; além dos próprios trabalhos de Csaba Deák e Sueli Schiffer, como a *metrópole de uma sociedade de elite*¹³³.

Dentre essas realidades, São Paulo, como “centro físico” do processo econômico e social brasileiro, é um dos casos mais representativos. A origem de sua condição de centro econômico remonta a circunstâncias casuais – como a “posição geográfica” –, mas que, aliadas à dinâmica característica de ocupação territorial no Brasil, seriam determinantes para a configuração do espaço nacional.

Com a transformação da Colônia em nação capitalista, o velho sentido colonial da economia brasileira, fundado no ritmo “anda e pára” a serviço do comércio internacional, foi atualizado com o ciclo econômico do café. Durante o século XIX e início do seguinte, o café era o produto mais importante da pauta de exportação brasileira, sendo São Paulo seu maior produtor. Desse modo, renunciando a setores econômicos já consolidados e a áreas previamente ocupadas, deslocaram-se a São Paulo todos os capitais e a estrutura produtiva do País, não com o fim de interiorizá-los ou unificar o mercado interno, mas de re-impor o princípio de expatriação do excedente, base da reprodução da sociedade brasileira.

Ao invés de promover a articulação viária do País, o Estado brasileiro concentrou seus esforços na constituição de um sistema de transporte extremamente restrito, cuja única função era dar vazão ao fluxo das exportações. Trata-se das primeiras ferrovias brasileiras, que corriam paralelas de São Paulo ao litoral, ligando a produção de café aos principais portos de exportação¹³⁴.

¹³¹ BRANDÃO, L.F.L.M. **A reprodução social brasileira em alagoas: notas históricas sobre a economia de acumulação entravada e a sociedade de elite no contexto alagoano.** In: XV Encontro da ANPUR - ENANPUR, 2013, Recife. Anais do XV Encontro da ANPUR - ENANPUR. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013. v. 1. p. 1-16.

¹³² LEONARDI, Adriano. *Dialética da organização espacial: a metrópole de uma sociedade de elite.* Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2013.

¹³³ DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli. **The metropolis of an elite society.** In SEGBERS, Klaus (Org.). *The making of global city regions.* Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.

¹³⁴ *Ibidem.* p. 11.

Somente com a queda irrecuperável dos preços do café, a partir de 1930, é que o Brasil, forçado por uma crise na Balança de Pagamentos, precisou reorientar sua economia para o mercado interno. O primeiro ensaio bem sucedido de industrialização não correspondeu, entretanto, ao fortalecimento de uma burguesia nacional. Ao contrário, foi viabilizado por meio da entrega a capitais estrangeiros, como no caso da indústria automobilística¹³⁵.

Aproveitando uma força de trabalho assalariada já em estruturação, esse novo setor econômico instalou-se em São Paulo a partir de 1950. Sua principal característica era não apenas propor uma nova tecnologia de transportes, como também demandar a infra-estrutura para utilização de seus produtos. Com isso, em menos de 30 anos o Brasil interligou seu território por meio de rodovias, constituindo, finalmente, a condição necessária para um mercado nacional unificado, conforme figura abaixo¹³⁶.

Figura 6 – Brasil: rede pavimentada de estradas – 1964, 1980 e 1990.

Fonte: IBGE, in DEÁK e SCHIFFER (2007).

¹³⁵ *Ibidem.* p. 10.

¹³⁶ *Ibidem.*

Como a expansão da malha rodoviária ocorreu a partir de São Paulo, sua posição central em relação ao espaço nacional permaneceu e lhe permitiu fomentar uma indústria mais complexa e menos frágil do que a do café, uma vez que a demanda interna diferia substancialmente da internacional quanto à diversidade e o nível de sofisticação produtiva dos bens¹³⁷.

Com a rápida integração nacional e a concentração industrial – consequência também da crônica precariedade das infra-estruturas, concentradas na região sul – São Paulo tornou-se um grande pólo de atração populacional, crescendo vertiginosamente. Tal fenômeno social é uma decorrência do processo de assalariamento que, no caso brasileiro, drenou para São Paulo, de uma só vez, a imensa força de trabalho que havia sido preparada para o sistema capitalista de produção desde meados do século XIX, com a Lei de Terras e a Abolição¹³⁸.

Figura 7 – Crescimento da aglomeração urbana de São Paulo.

Fonte: CESAD/DEÁK (2004).

¹³⁷ *Ibidem.* p. 11

¹³⁸ DEÁK, Csaba. **Falas e façanhas.** In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 2010. p. 16.

Embora um grande número de trabalhadores tenha afluído a São Paulo motivado por o que pareceu ser uma repentina desobstrução do desenvolvimento capitalista do País, novos entraves reafirmaram o singular modo da acumulação brasileira. O baixo nível da reprodução da força de trabalho, em especial, as débeis condições urbanas, não apenas seriam um reflexo do estágio extensivo no Brasil, mas seriam também continuamente reiteradas como uma decorrência da dialética da acumulação entravada.

Como exposto no item anterior, essa interpretação guarda correspondências com o que Chico de Oliveira chamou de o processo de “criação e reprodução da periferia”, no qual formas de semi-assalariamento coexistem e mesmo integram-se aos setores modernos da economia capitalista no Brasil¹³⁹. Com tal mediação de conceitos, inclusive, é possível delinear um entendimento mais concreto da produção espacial na cidade de São Paulo.

Nesse sentido, Yvonne Mautner mostra como um arranjo entre a expansão do capital e da periferia condiciona a estruturação urbana de São Paulo, o que, por sua vez, representa bem a idéia de um atípico processo de acumulação. Para a autora, a produção do espaço urbano em São Paulo acontece mediante três camadas de trabalho. Em um primeiro momento, quando as abundantes necessidades da população precisam ser satisfeitas, ainda que debilmente, a terra é transformada por meio do “trabalho puro” ou “individual”: ocupa-se irregularmente e constroem-se, com uma grande parcela de trabalho não-assalariado na forma de mutirão ou autoconstrução, casas e logradouros precários que seguem o mais próximo possível o padrão da cidade legal¹⁴⁰.

¹³⁹ OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista e o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 67

¹⁴⁰ MAUTNER, Yvonne. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1ª ed. 1999, 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2010. p. 256 e 257

Em seguida, uma vez estabelecidos os assentamentos, a pressão criada pela demanda por serviços públicos e infra-estruturas leva o Estado a legalizar e intervir nos loteamentos irregulares, o que caracteriza uma segunda camada de trabalho, chamado pela autora de “trabalho coletivo”. Por fim, em uma última etapa de transformação, marcada pela entrada do “capital” como a terceira camada de trabalho, os loteamentos são definitivamente incorporados à cidade e sua população original é forçada a reiniciar o processo em um ciclo que, dessa maneira, configura a “periferia como fronteira de expansão do capital”¹⁴¹.

Figura 8 – Fases de legalização em massa dos loteamentos irregulares em São Paulo.
Município (esq.) e aglomeração urbana (dir.)
 Fonte: ROLNIK (1997) - CESAD/FONSECA (2011).

Nessa dinâmica, portanto, o Estado cumpre relevante papel na efetivação do processo capitalista. No entanto, em nada se assemelha à ação governamental característica de uma acumulação desimpedida, em que a atuação do Estado se antecipa, por meio de planejamento, à ocupação urbana. Como salienta Marta Dora

¹⁴¹ *Ibidem.* p. 256 e 257.

Grostein, não só a legalização de loteamentos e propriedades irregulares constituiu a ação do Estado sobre a estruturação urbana em São Paulo, como também a própria manutenção das condições para que essa “irregularidade” continuasse a ocorrer¹⁴². A figura acima, na qual nota-se como as porções do território da Cidade foram “legalizadas” ao longo dos anos – muito depois de sua efetiva ocupação –, é uma ilustração eloqüente de tal argumento.

Além disso, se, por um lado, a existência da precária periferia de São Paulo é parte do mecanismo da acumulação entravada, por outro, a deficiência de investimentos, que resulta o super-privilegiamento e a concentração de infra-estrutura, não deixa de ser também um de seus expedientes. A figura 9, apesar de desatualizada, mostra a concentração da infra-estrutura viária principal, em especial de transporte coletivo de massa (metrô, em vermelho, e vias de categoria 1, em branco) confrontado à mancha urbana (em cinza). Note-se o trecho em construção do sistema de metrô (linha tracejada) completamente desconectado do traçado, o que demonstra, além da escassez de investimentos, a inconsistência em sua aplicação.

Cabe salientar que, mesmo com a construção e a expansão de duas novas linhas na década de 2010, a rede de metrô não teve sua principal característica, de rede concentrada, alterada. Na verdade, foi justamente essa concentração da malha metroviária a diretriz do Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU-2025).

Como se não bastasse a insuficiência da infra-estrutura em São Paulo, não raro sua implantação recria ou reforça barreiras urbanas, ao invés de transpô-las. Tal é o caso, como observa Nuno Fonseca, das vias de tráfego intenso que, com pouca permeabilidade, margeiam os corpos hídricos da Cidade. No esquema abaixo, em amarelo: a marginal Tietê (sentido leste-oeste) e a Avenida do Estado (norte-sul)¹⁴³.

¹⁴² GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina: ritos e mitos**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de doutoramento. São Paulo, 1987. p. 538.

¹⁴³ FONSECA, Nuno de Azevedo. **São Paulo: Development polices**. III Simpósio São Paulo – Londres – Beijing, Revisions Project. São Paulo, 2012. Disponível em: www.fau.usp.br/deak. Acesso em: 01/12/2012.

Figura 9 – Estrutura viária principal.
Fonte: DEÁK (1999).

Figura 10 – Re-imposição de barreiras urbanas em São Paulo.
Fonte: Fonseca (2012).

São também exemplos desses entraves as fragmentações administrativas de áreas que claramente implicam coesão no planejamento para que as ações estatais não sejam desprovidas de efetividade. Além do caso da Região Metropolitana de São Paulo, cuja institucionalização esbarra em questões de estruturação de poderes e autonomia municipal¹⁴⁴, a divisão do Município em subprefeituras, a segmentação da área central e as descontinuidades entre os chamados “planos diretores regionais” – elaborados pelas subprefeituras –, são medidas que reafirmam obstáculos administrativos dentro dos próprios limites municipais¹⁴⁵.

Figura 11 – Fragmentação administrativa no Município de São Paulo.
(1) divisão do Município de São Paulo em 31 sub-prefeituras; (2) divisão da área central em duas sub-prefeituras; (3) descontinuidade entre Planos Diretores Regionais

Fonte: FONSECA (2011).

¹⁴⁴ MORI, Klára Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 1996. p. 233.

¹⁴⁵ FONSECA, Nuno. **Notas de Aula**. Disciplina AUP 5840. FAU-USP – Pós-graduação. 2011. Mimeo.

Em suma, todas essas práticas constituem a atuação concreta do Estado brasileiro sobre a realidade urbana do País, no sentido de reproduzir seu particular processo de estruturação. No âmbito retórico, contudo, o planejamento em nada as correspondeu. Mesmo assim, a relação entre a atuação e o discurso do Estado brasileiro – mais precisamente a incompatibilidade das proposições sociais-democráticas e a aderência do neoliberalismo, com respeito a base material do Brasil – marcou distintos efeitos na evolução do planejamento brasileiro, como analisado nos próximos capítulos.

2. FORMAS IDEOLÓGICAS NO BRASIL

2.1 Liberalismo

2.1.1 Considerações iniciais

Retomando o conceito apresentado no início deste trabalho, ideologia pode ser definida como a retórica e forma institucional assumida pelo Estado e pela sociedade que, por meio de um padrão de pensamento, comportamento individual e ação coletiva, explica, justifica e uniformiza (torna hegemônica) a prática social, isto é, as relações de produção e seus desdobramentos. De tal maneira, Ideologia não é um instrumento (de classe, grupo ou Estado) nem pode ser considerada, em oposição a um suposto pragmatismo absoluto, algo dispensável na evolução material. É, ao contrário, elemento fundamental para a reprodução de qualquer ordem social.

Diante dessa definição, surge a problemática questão da ideologia no Brasil. Como interpretar o fato de que, aqui, as propostas do Estado e as posturas ideológicas da sociedade nunca caracterizaram um compromisso sustentado ante a realidade do País? Essa inconsistência entre formulações teóricas e prática social significa, no argumento deste trabalho, a incapacidade de transcender o princípio material sobre o qual a Nação está alicerçada, assim como, a insuficiência da sociedade brasileira na constituição de uma estrutura de idéias própria, que fundamente seu real exercício.

O capítulo anterior procurou mostrar que esse exercício espelha o modo de desenvolvimento específico do capitalismo no Brasil e, dessa forma, dá existência concreta à formação social brasileira. Para isso, este trabalho fundamentou-se na interpretação de Csaba Deák sobre a constituição e o funcionamento da base econômica e social brasileira, a *dialética acumulação entravada*.

As páginas seguintes, por sua vez, argumentam que o tumultuado processo político no Brasil traduziu a constante inadequação das instituições experimentadas pela sociedade brasileira a esse arcabouço material. Modificações na organização do

Estado, crises institucionais e mudanças dos paradigmas intelectuais não representaram rupturas na reprodução da ordem social no Brasil, tampouco resultaram de conflitos de classe ainda não resolvidos. Será defendido, ao contrário, que isso pode ser compreendido como a indefinição das formas ideológicas que deveriam constituir a esfera das representações dessa reprodução social.

Avançar sobre essa interpretação implica, ainda, compreender o funcionamento e os rebatimentos específicos de cada conjuntura ideológica vivenciada no Brasil. Para Csaba Deák, a variedade de retóricas e propostas de organização social no Brasil pode ser reduzida aos três padrões ideológicos incorporados dos países de capitalismo avançado, a saber, o Liberalismo, a Social-Democracia e o Neoliberalismo. Ao passo que em seus contextos originais tais modelos estavam intrinsecamente relacionados aos estágios de desenvolvimento alcançados pelas nações capitalistas, no Brasil, representaram uma total incorrespondência entre as idéias e o real¹.

Essa situação, no entanto, se manifesta de diferentes maneiras para cada conjuntura ideológica. Enquanto os ideários liberais e sociais-democratas não serviram à legitimação dessa ordem social nem acompanharam sua transformação, a transplantação de idéias neoliberais, mesmo desvinculadas de seu intuito essencial, coadunou-se à ação perpetrada desde sempre pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, o Liberalismo e a Social Democracia – bem como, todas as reformulações que implicavam, como a estrutura jurídica e política, as instituições, e os planos econômicos e urbanísticos – constituíram falsas e inócuas representações do que de fato acontecia no País. As construções neoliberais, pelo contrário, aderiram a essa realidade como um elemento capaz de justificá-la no plano em que a atuação da coletividade deveria ser concebida, isto é, o Neoliberalismo no Brasil, apesar de

¹ DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*. Cap. 6.

completamente esvaziado de correspondência às circunstâncias brasileiras, teve um efeito prático: dotou a sociedade de uma aparente coerência ideológica².

Tais considerações, enfim, são premissas fundamentais para a compreensão da história do planejamento urbano no Brasil. Isso porque se parte da hipótese de que a particularidade de cada proposta de organização espacial remonta à matriz de pensamento subjacente a sua concepção, sendo seu grau de materialidade e efetividade ideológica correspondente à aderência de cada ideário à base econômica e social da nação. A seguir, portanto, o trabalho explora a especificidade de cada uma delas no contexto brasileiro, buscando desenvolver a conjectura apresentada acima.

² *Idem. Verbete ideologia da elite.*

Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog-elit/index.html. Acesso em: 12/05/2013.

2.1.2 Liberalismo e Independência

Mais do que um simples modismo, a introdução da ideologia liberal no Brasil estava associada a uma sensível necessidade, isto é, a reestruturação do aparelho estatal recentemente internalizado com a vinda da Corte portuguesa. No entanto, esse novo projeto pouco vestiu ou edificou no arranjo social que a partir de então existia, tornando artificiais as falas do governo e da sociedade, como também, as inúmeras disputas geradas na esfera política. Afinal, o que poderiam significar, senão *idéias fora do lugar*, princípios como o trabalho livre, a liberdade econômica ou o regime burguês de propriedade da terra em um país escravocrata, onde a indústria sofria as mais variadas restrições e a usurpação e o descontrole fundiário eram regra?

Essa complexa relação entre o liberalismo e a sociedade brasileira está presente desde suas fundações como doutrina econômica e nação independente. Evidência disso é o que salienta João Frederico Normano sobre os trabalhos de Adam Smith – ícone do pensamento liberal. Se, por um lado, a própria “Riqueza das Nações” apresenta o Brasil Colônia como um exemplo de prosperidade da iniciativa individual, por outro, tal obra, traduzida para o português logo após sua edição original, teve seus princípios replicados e professados por uma infinidade de pensadores brasileiros como o fundamento teórico do que se praticava no País³.

No livro quatro de “A Riqueza das Nações”, Adam Smith se refere ao Brasil e às outras colônias americanas como uma ilustração de seu argumento liberal. Para o autor, em um vasto território escassamente povoado, onde o preço da terra é baixo e o do trabalho alto, a dinâmica da colonização promove, em um ciclo de mútuo favorecimento, uma sociedade de proprietários e trabalhadores livres e bem remunerados. Esse seria, em linhas gerais, o caso do Brasil que, apesar de uma administração metropolitana relativamente adversa, teria atingido um considerável

³ NORMANO, João Frederico. **Evolução econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Nacional, 1945. p. 114-118.

grau de desenvolvimento material, especialmente quando relegado pela metrópole portuguesa nos primeiros séculos de sua colonização⁴.

Obviamente, a explanação de Adam Smith estava muito longe da realidade, na verdade, foi seu exato oposto o que observou Edward Wakefield em situação semelhante: a colonização da Austrália em meados do século XIX. Seu comentário levava à conclusão de que era justamente a grande disponibilidade de terras nas colônias o que impedia a formação de uma força de trabalho assalariada e, assim, a própria produção no modelo capitalista. Por isso, projetos de colonização, empreendidos nos moldes do que se convencionou chamar de “sistema Wakefield”, preconizavam o apoio definitivo do Estado que, ao elevar o preço da terra distribuída aos colonos, ao invés de permitir a proliferação de uma classe numerosa de pequenos proprietários rurais, direcionaria as massas migratórias para a constituição do proletariado⁵.

Como se sabe, no Brasil colonial, o problema da força de trabalho foi resolvido com a instituição da escravidão, entretanto, mesmo isso tinha pouca relevância no raciocínio de Adam Smith. A inconsistência dessa lógica não parece ter sido problemática para a nascente e atípica sociedade capitalista no Brasil do século XIX, aliás, muito provavelmente foi o que incentivou sua apropriação como a retórica da nova ordem social.

“A Riqueza das Nações”, que já em 1794 tinha sua tradução para o português, influenciou muitos teóricos e estadistas brasileiros, entre os quais se destaca José da Silva Lisboa – o Visconde de Cairú. Advogando os preceitos liberais que supostamente embasaram mudanças na condução de assuntos políticos e econômicos, como a Abertura dos Portos e as vicissitudes do Império Português, o

⁴ SMITH, Adam. **A riqueza das nações – Volume II**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 65, 68, 70 e 86.

⁵ MORTON, Arthur Leslie. **A história do povo inglês**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1970. p.

Visconde de Cairú tornou-se o mentor intelectual dos primeiros governos que seguiram a transferência da Corte para o Brasil⁶.

Para Antonio Penalves Rocha, O Visconde de Cairú, bem como seus contemporâneos e seguidores, valeu-se de partes da linguagem e do aparato conceitual da economia política para legitimar tais mudanças. Assim, a influência da obra de Cairú e de seus sucessores sobre a política do Primeiro Reinado é de inegável importância. Contudo, não se encontra nesses esforços a originalidade de idéias nem a modernidade da economia política, a qual guardava intrínseca relação com o capitalismo industrial. Com isso, na realidade, o Estado brasileiro invocava ao plano ideológico as mais recentes contribuições do pensamento iluminista para atestar que o que era realizado no âmbito político, econômico e social estava afinado com a prática das nações mais avançadas⁷.

Além das doutrinas inglesas clássicas, também fizeram parte desse expediente outras concepções relacionadas à transformação social na Europa, como as teses de Rousseau e os ideais da Revolução Francesa. Exemplo disso era a Constituição de 1824, que organizava o Brasil como um Estado Nacional⁸.

De acordo com Caio Prado Jr., as mudanças institucionais do início do século XIX representavam o rompimento do vínculo colonial e a substituição de sua superestrutura por outra mais adequada à florescente realidade econômica do Brasil. No entanto, na falta de um sistema específico, a sociedade brasileira limitou-se a incorporar da Europa todo seu arranjo jurídico-político em uma escandalosa adaptação de seus princípios. Ilustração disso é o artigo 265 da Constituição de 1824, no qual a relação entre senhores e escravos era considerada um contrato entre particulares. Tal seria, exprime ironicamente o autor, “o mais perfeito retrato do liberalismo burguês”⁹.

⁶ ROCHA, Antonio Penalves. **Introdução à obra do Visconde de Cairú**. In: **Visconde de Cairú**. ROCHA, Antonio Penalves (org.). São Paulo: Editora 34, 2001. p. 36.

⁷ *Ibidem*. p. 35-40.

⁸ PRADO, Caio Jr. **A evolução política do Brasil**. In: **A evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1953. p. 49-54.

⁹ *Ibidem*.

Também integraram a Constituição fragmentos distorcidos da Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Além de não abarcar como cidadãos a população indígena e negra, o documento omitia ou adulterava princípios relacionados à soberania popular e à resistência à opressão¹⁰.

Dessa forma, em nome das causas liberais e do nacionalismo, dissolvia-se o pacto colonial e todas as disposições que regeram o Brasil até aquele momento. Ainda assim, como assinala Emília Viotti, o liberalismo e o próprio nacionalismo não encontrariam alicerces na conjuntura brasileira, perdendo, de tal modo, seu verdadeiro sentido. Mesmo os movimentos pela Independência caracterizavam-se por certa esterilidade ideológica, pois além do fato de seus valores liberais não atingirem grande parte da população, isolada pelo analfabetismo, o maior impedimento para a total realização de seu significado sobrevinha da inconciliável essência do liberalismo com a situação brasileira. Essa reorganização política tratava-se, portanto, de um ajuste do Estado sem uma respectiva alteração de sua base econômica e social¹¹.

Paralelo interessante desse entendimento é a análise do contexto latino americano. Luis Vitale, em seu amplo estudo sobre a história do Chile, afirma que a adoção do liberalismo na América Latina representou apenas uma etapa da revolução democrática-burguesa na Europa – a que supostamente equivalia a independência latino-americana – qual seja: a transformação de seu governo. De modo distinto dos países europeus, na América Latina essa ideologia não correspondeu à industrialização, à constituição de um mercado interno integrado nem à modificação da organização fundiária, estava relacionada unicamente a autonomia política das nações latino-americanas, onde a estrutura econômica e social permanecia intacta¹².

Não obstante, é preciso considerar que, enquanto a independência hispano-americana resultou de um processo revolucionário comparável a notáveis episódios da

¹⁰ COSTA, Emília Viotti Da. **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 143-144.

¹¹ COSTA, Emília Viotti Da. **Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil**. In: **Brasil em perspectiva**. Mota, Carlos Guilherme (Org.). São Paulo: Difel, 1977. p. 76; 90-94; 122.

¹² VITALE, Luis. **Interpretacion marxista de la historia de Chile – V. II**. p. 77. Disponível em: <http://www.rebeldemule.org/foro/biblioteca/tema8472.html>. Acesso em 14/04/2013.

história, o Brasil tornou-se, sem muitos conflitos, uma monarquia autônoma, conservador, nesse caso, tanto no conteúdo como na forma, em uma “variante independentista”, tolerada, inclusive, por manifestações reacionárias como a Santa Aliança¹³.

Consonante a essas interpretações, enfim, é a conclusão de que o liberalismo era o instrumento em voga, mas impróprio para a solução dos problemas da sociedade brasileira. Todas as ações empreendidas desde Dom João VI eram fundamentadas pelos discípulos brasileiros dos grandes filósofos da época, fazendo do liberalismo a ideologia do Brasil então independente. Entretanto, tais medidas e suas justificativas sempre consistiram em uma forma paradoxal de conservadorismo¹⁴.

2.1.3 Paradoxos liberais no Brasil

A mais clara indicação das contradições do liberalismo no Brasil foi a relação entre escravidão e as implicações éticas do conceito de trabalho livre. Embora todo o sistema de idéias da sociedade apontasse para a condenação moral do trabalho escravo, predominava, especialmente na primeira metade do século XIX, a opinião de que sem a escravidão a economia brasileira não poderia subsistir, sendo aquela, de tal modo, entendida como um “um mal necessário”¹⁵. Em outras palavras, a sustentação dos princípios liberais e o discurso escravista eram consubstanciados mesmo diante de sua evidente – percebida – incompatibilidade, o que neutralizava, ainda no plano abstrato, as proposições ideológicas do conservadorismo.

Assim era o pensamento dos homens que representavam essa hesitante consciência coletiva. Em seu texto sobre a liberdade do trabalho, o Visconde de Cairú, apesar de reprovar as mais diversas facetas da escravidão, incorria em declarações

¹³ *Ibidem.* V. III. p. 138-145.

¹⁴ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 79-92.

¹⁵ COSTA, Emilia Viotti Da. **A Abolição**. São Paulo: Editora Global, 1988. p. 21.

como “considerai a questão somente pelos resultados econômicos” ou “onde se tolera ou considera indispensável ter escravos, é preciso que o jugo seja doce, para não ser inútil”¹⁶. Já Eusébio de Queirós – autor da mais importante lei de proibição ao tráfico de escravos – esforçava-se, em discurso citado por Joaquim Nabuco, para desqualificar a defesa da escravidão como um crime, como algo moralmente repreensível ou até mesmo como um erro, pois derivava essa de uma necessidade da agricultura brasileira, a qual estaria associado o legítimo interesse da “opinião pública” no Brasil¹⁷. Havia, por fim, progressistas, como José Bonifácio e Maciel da Costa, que, embora arrojados em questões sociais e expressamente contra a escravidão, consideravam inviável sua abolição imediata¹⁸.

Além disso, se de um lado o ideário liberal não aderiu à retórica escravista que nele buscava apoio, de outro, as iniciativas que alegadamente o levavam a cabo pouco o traduziam de fato. Mesmo o Abolicionismo da segunda metade do século respondia, mais do que à ambição de remodelar a estrutura produtiva brasileira por meio do trabalho livre e assalariado, às necessidades de adaptação ao contexto internacional. Tanto foi que, após a Abolição, não houve qualquer preocupação em integrar o trabalhador ex-escravo às novas relações de produção que precariamente passavam a existir, sendo sua condição muitas vezes reduzida a uma deturpada forma de assalariamento¹⁹.

A essa condição, aliás, também estava submetido o contingente de imigrantes que, como planejado, chegava ao País para substituir a mão-de-obra escrava. Nesse sentido, se a sociedade brasileira não podia apresentar um projeto verdadeiramente liberal para o trabalhador ex-escravo²⁰, tampouco postulava com o *sistema de colonato*, como entende José de Souza Martins, algo além de uma ambígua

¹⁶ VISCONDE DE CAIRÚ. **Da Liberdade do trabalho**. In ROCHA, Antonio Penalves (Org.). **Visconde de Cairú**. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 325;330.

¹⁷ Apud NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**.

¹⁸ COSTA, Emilia Viotti Da. **A Abolição**. São Paulo: Editora Global, 1988. p. 21.

¹⁹ COSTA, Emilia Viotti Da. **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 343-344.

²⁰ BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992. p. 244.

concepção de trabalho, que misturava, em uma combinação ideológica contraditória, valores capitalistas e elementos de uma espécie de “utopia camponesa”. Dessa mixórdia ideológica compactuava o próprio trabalhador, que depositava esperança na superação de seu estado de assalariado europeu, retornando, supostamente, ao de camponês no Brasil²¹.

Afora o paradoxo liberalismo x escravidão, outro impasse em que se debatia o pensamento brasileiro era a acomodação da ordem econômica vigente sob a égide de um projeto nacional guiado pelos preceitos liberais. Defendia-se, assim, a chamada “vocaço agrícola” da nação como se sustentasse algo muito diferente da realidade econômica do sistema colonial, contra o qual o discurso liberal pretensamente era levantado. Ao mesmo tempo, combatia-se a artificialidade do protecionismo e das indústrias, desmontando qualquer possibilidade de desenvolvimento industrial, com o mesmo ardor que se assegurava a livre iniciativa.

O Visconde de Cair, como teórico liberal mais influente no Brasil, expressou essas idéias em um raciocnio to vacilante quanto seu entendimento acerca da escravido. Em suas “observaes sobre a franqueza da indstria e o estabelecimento de fbricas no Brasil”, enquanto identificava os empreendimentos agrcolas e extrativistas com as limitaes instituídas pelo domnio portugus, as quais teriam impedido a industrializao do Pas, argumentava insistentemente que, por ora, esses deveriam constituir o cerne da economia nacional. Alm disso, se era favorvel a algum tipo de proteo para determinadas indstrias, ressaltava que a agricultura era de primeiro interesse no Brasil e no seria conveniente fazer partilhar seus investimentos com outras atividades, especialmente quando motivadas por “privilgios exclusivos”²².

²¹ MARTINS, Jos de Souza. **O cativo da terra**. So Paulo: Editora Contexto, 2010. p. 199-205.

²² VISCONDE DE CAIR. **Observaes sobre a franqueza da indstria e o estabelecimento de fbricas no Brasil**. In: **Visconde de Cair**. ROCHA, Antonio Penalves (Org.). So Paulo: Editora 34, 2001. p. 213;222;228-227.

Essa era também a opinião recorrente entre os economistas brasileiros inclusive depois da segunda metade do século XIX. Ainda que não se tratasse de um discurso propriamente contrário à industrialização, comumente havia a preocupação sobre o conflito entre os setores “primário” e “secundário” que, afetando a disponibilidade de mão-de-obra e de capitais, prejudicaria a estrutura agrícola da nação, entendida como a força propulsora da economia brasileira. Recomendava-se, por isso, ao invés de um processo acelerado por medidas protecionistas, uma modificação lenta e gradual da base econômica do País²³.

Comparando Alexandre Hamilton e o Visconde de Cairú, Celso Furtado salientou os diferentes sentidos que o liberalismo adquiriu nos Estados Unidos e no Brasil – se é que aqui tenha adquirido algum. Embora ambos os autores tivessem suas concepções derivadas diretamente do pensamento liberal clássico, Hamilton intercedeu veementemente pela industrialização, já Cairú, pelo contrário, era convicto de que o funcionamento natural da economia levaria a seu melhor desempenho²⁴.

O que era realizado no Brasil, entretanto, não se tratava de uma política coerente de não intervenção governamental. Ao mesmo tempo em que não havia qualquer proposta efetiva para amparar o desenvolvimento da indústria ou reverter seu quadro de deterioração – salvo raras gesticulações parlamentares, impetuosamente combatidas – ²⁵, a manutenção de um débil sistema financeiro e monetário, com restrições legalmente impostas à livre associação e transação de capitais, além de uma intransigente posição antiinflacionária que se coadunava aos interesses da lavoura e dos setores exportadores, constituía, pode ser dito, uma ação positiva do Estado que obstava a nascente atividade industrial²⁶.

²³ LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975. p. 61-62.

²⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2007. p. 152-153.

²⁵ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 89.

²⁶ Ibidem. p. 96-100.

Mesmo a agricultura capitalista não se definia como política nacional, o que é muito bem ilustrado pela desvirtuada institucionalização do regime capitalista de terras. Embora a partir de meados do século XIX uma nova legislação passaria a regulamentar o domínio da terra no País segundo o modelo burguês de propriedade privada, deficiências inerentes à elaboração das leis e dos procedimentos para sua implantação, incrementadas por arbitrariedades na sua interpretação ou aplicação, não possibilitaram a completa realização do então proclamado arranjo fundiário.

Conforme Luisa Battaglia, a coleção de normas e instruções derivadas da Lei de Terras de 1850, ao invés de consolidar uma estrutura legal capaz de dar seqüência a seu intuito original, constituía uma série de disposições formais que tornava a matéria cada vez mais confusa e a ação estatal a seu respeito praticamente inoperante. Além de necessidades técnicas cruciais permanecerem sem soluções, como mapeamento e referenciamento cadastral, as próprias regras estabelecidas definiam critérios tão específicos para o reconhecimento de propriedade que a análise “caso a caso” seria imperativa, dissolvendo, assim, a função do instrumento como diretriz universal e permitindo adulterações²⁷.

Nessa mesma acepção cabem as observações de José Murilo de Carvalho, que considera o regime de terras no Império uma faceta da relação de ajuste e desajuste entre as idéias, valores e instituições da sociedade brasileira e sua materialidade. Desde 1835 era esboçada no Brasil a política de Terras que culminaria na Lei de 1850, em uma discussão claramente inspirada por conceitos relacionadas ao Sistema Wakefield e a um programa de importação de mão de obra assalariada. Ainda assim a proposta não seria concretizada, tanto pela falta de recursos humanos e técnicos como, e principalmente, pela grande oposição parlamentar, o que retardou o

²⁷ BATTAGLIA, Luisa. **Cadastros e registros fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da universidade de São Paulo. São Paulo, 1995. p. 118-119.

estabelecimento de uma economia de mercado no País e enfraqueceu as bases liberais do Estado²⁸.

No entendimento de Caio Prado, a incapacidade em regulamentar a questão fundiária representava bem o que acontecia com toda a legislação do Império: tratava-se de uma tentativa insuficiente de inaugurar as instituições próprias à nova realidade da nação. Apesar da importância do assunto em um país agrícola e muito pouco ocupado, a única iniciativa que visava a alguma solução, a Lei de Terras de 1850, nunca fora efetivamente concretizada. Desse modo, pelo menos até a década de 1950, grande parte do território brasileiro foi deixada sem qualquer tipo de registro, alongando uma enorme lista de litígios acerca do reconhecimento da propriedade da terra²⁹.

Além disso, em muitos casos, a propriedade, garantida àqueles que possuíam a terra antes da institucionalização desse direito, era usurpada de humildes sitiantes como decorrência das relações clientelistas entre fazendeiros e seus agregados. José de Souza Martins destaca que, não raramente, é possível encontrar nos Registros Paroquiais – a Igreja era o órgão responsável pelos registros de propriedade fundiária – declarações de posseiros que, manipulados por barões rurais, renunciavam, em total benefício desses, seus direitos sobre os terrenos ocupados, deixando inalterado o monopólio da terra pelos latifundiários e as relações de favor que regiam a sociedade³⁰.

Mesmo áreas que supostamente encabeçavam a renovação econômica do País não eram uma exceção a esse funcionamento. Em seu meticuloso estudo sobre a grilagem de terras em São Paulo, Paulo Coe mostra que o total descontrole sobre o tema encobria um aparato de corrupção profundamente arraigado na história da formação do território brasileiro. A incompreensão de grande parte da população e as

²⁸ CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem e Teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 331-351.

²⁹ PRADO, Caio Jr. **Roteiro para a historiografia do Segundo Reinado (1840-1889)**. In: **A evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Editora brasiliense, 1953. p. 214.

³⁰ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010. p. 195-196.

incontáveis formas de desvio da lei atestavam a completa desvinculação desse modelo de propriedade frente à conjuntura social existente³¹.

Algo semelhante ocorria com a ampliação dos loteamentos urbanos durante o século XX. Para Marta Dora Grostein, a política de controle da produção de loteamentos em São Paulo, ao mesmo tempo normativa e permissiva, traduzia as indefinições da sociedade a respeito dos controles sobre a propriedade privada³².

Um último paradoxo das idéias ilustradas no Brasil poderia ser representado pelos chamados planos de viação. Concebidos como propostas de integração do território nacional e de aperfeiçoamento das ligações do interior do Brasil com o mercado mundial, tais planos não passavam de esboços esquemáticos, cujo conteúdo e a não execução revelavam as contradições com as quais se deparava a sociedade brasileira durante o século XIX e início do seguinte.

Apesar do caráter setorial, os planos de viação foram uma das primeiras atividades no Brasil a caracterizar-se como uma abordagem próxima ao moderno planejamento. Dessa maneira, tais planos marcaram o que alguns autores classificam como a fase do planejamento ocasional no Brasil. Embora envolvessem questões importantes para os assuntos governamentais, os planos eram elaborados assistematicamente e, na maioria das vezes, fora do âmbito estatal.

Além de sugestões e estudos, é possível listar pelo menos 12 planos ou esquemas viários concebidos entre meados do século XIX e as primeiras décadas do século XX³³. Para evitar estender-se demais, o trabalho enfocará aqui apenas os planos elaborados no século XIX: Rebelo (1938); Moraes (1869), Queiroz (1874-1882), Rebouças (1874), Bicalho (1881), Bulhões (1882), Silva (1886) e o Plano da Comissão (1890). Abaixo, essas propostas serão sucintamente comentadas com base nos

³¹ COE, Paulo. **São Paulo: “paraíso” dos grileiros**. Sem dados de edição ou data. p. 2;123.

³² GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina: ritos e mitos**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de doutoramento. São Paulo, 1987. p. 538.

³³ BRASIL, Conselho Nacional de Transportes – Ministério dos Transportes. **Planos de viação: evolução histórica – 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1973. P.

trabalhos de Jorge Gustavo da Costa³⁴, Manoel Fernandes de Souza³⁵ e no documento “Planos de Viação: evolução histórica (1808-1973)”³⁶, elaborado pelo Ministério dos Transportes em 1973.

O primeiro dos planos de viação, concebido pelo Conselheiro José Silvestre Rebello não ia muito além de sugestões incipientes. Propunha a construção de três estradas reais, ligando a capital do Império às regiões sul, nordeste e norte do País. Mais de trinta anos depois, o engenheiro Eduardo Moraes retomou a idéia de um plano de integração com um estudo descritivo das vias navegáveis no Brasil. Encaminhado ao Parlamento, suas considerações seriam rejeitadas.

Figura 12 – Planos Rebello e Moraes.

Fonte: Planos de Viação (1973).

³⁴ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 14-28.

³⁵ FERNANDES, Manoel de Souza Neto. **Planos para o Império**. São Paulo: Alameda, 2012.

³⁶ BRASIL, Conselho Nacional de Transportes – Ministério dos Transportes. **Planos de viação: evolução histórica – 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1973.

Em seguida, João Ramos de Queiroz apresentou ao Parlamento o que chamou de *Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil*. Buscava, em essência, articular hidrovias e ferrovias para integração do litoral com o interior do País, ligando também as capitais entre si. Tal proposta seria ainda expandida pelo autor em 1882.

Contemporaneamente a Queiroz, o renomado engenheiro André Rebouças idealizou um ambicioso esquema logístico para o Brasil. Sua proposta era composta por dez linhas ferroviárias que percorriam de leste a oeste o território nacional, com algumas ligações norte-sul sumariamente especificadas. Embora o Plano Rebouças tivesse grande influência nas discussões políticas da época, seu irrealismo o afastou de qualquer abordagem concreta.

Figura 13 – Planos Queiroz e Rebouças.

Fonte: Planos de Viação (1973).

A década de 1880, além da atualização do Plano Queiroz, foi marcada também pelos Planos Bicalho, Bulhões e Silva. O primeiro, elaborado por Horácio Bicalho, buscava, em semelhança ao plano Queiroz, a conjugação das vias fluviais e das

estradas de ferro, enfocando, no entanto, uma maior integração das regiões interiores. O segundo, concebido sob a coordenação de Antônio de Oliveira Bulhões, estruturaria sua proposta em basicamente três eixos ferroviários, nos vetores sul, centro-oeste e nordeste. O terceiro, por fim, embora nomeado pelo ministro da agricultura Rodrigo Augusto da Silva como “Plano Geral de Viação”, não passava, na verdade, de um projeto de prolongamento das poucas e desconexas linhas ferroviárias existentes no País.

Figura 14 – Planos Bicalho e Bulhões.

Fonte: Planos de Viação (1973).

Com a República, já, portanto, em um novo contexto político, a elaboração de um “plano geral de viação federal” foi encaminhada aos cuidados de uma comissão especializada. Mesmo apresentando ligações no sentido norte-sul, o que a diferenciava dos planos anteriores, a proposta da comissão mantinha o enfoque nas vias que deveriam funcionar como corredores de exportação, no sentido oeste-leste. Tal orientação só seria definitivamente alterada nos planos preparados a partir de 1920, como os planos rodoviários Catramby (1926) e Schnoor (1927), nos quais a

correspondente mudança das relações de produção. Assim, embora perceptivelmente necessários ou moralmente desejados, as inovações e valores burgueses no Brasil confrontavam, paradoxalmente, a base material da sociedade que deles procurava erigir suas instituições.

2.1.4 As idéias fora do lugar e o debate sobre o lugar das idéias

As proposições liberais no Brasil, como as relacionadas à organização da terra, do trabalho e da economia não eram apenas “letra morta”, mas, sobretudo, uma estrutura ideológica totalmente descontextualizada. Na raiz de todas as incongruências sustentadas pela sociedade brasileira estava a impropriedade dos ideais e valores burgueses no Brasil, trazidos da Europa em pleno e desimpedido estágio extensivo de acumulação para a rígida economia semi-escravista do País. Nesse sentido, como nota Emir Sader, o liberalismo no Brasil foi uma inversão do liberalismo Europeu³⁸. Se lá, onde foram cunhadas, essas idéias correspondiam às aparências de um processo social e serviam contra as instituições do Antigo Regime, aqui nada representavam, constituindo o que Roberto Schwarz chamou de *idéias fora do lugar*³⁹.

Originadas em uma realidade muito diferente das circunstâncias locais, as idéias liberais no Brasil levavam a sociedade a inevitáveis impasses. Embora tais concepções fossem de materialização impossível diante das condições de reprodução da ordem social brasileira, eram também indispensáveis a ela, pois além de necessárias à organização do Estado independente, eram uma prova de modernidade e distinção a que submetia a “regra do relevo social”⁴⁰.

³⁸ SADER, Emir. **Constituinte, democracia e poder**. In: Sader, Emir (ORG.). **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 129.

³⁹ SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008. p. 17-19.

⁴⁰ *Ibidem*. p. 19;26.

Para Schwarz, na verdade, não poderia existir sequer uma alternativa a essa situação. Mesmo com todas as complicações decorrentes da incorporação do modelo liberal, não havia o impulso de rejeitá-lo, sob a pena de isso significar um retrocesso, tampouco uma força nacional capaz de promover qualquer tipo de invenção doutrinária⁴¹. De tal modo, enquanto a base material no Brasil atravessou inalterada a Independência, o Império e a República, no âmbito ideológico foram seguidas as mesmas etapas do desenvolvimento europeu – um padrão, vale dizer, que se repetiria no século XX⁴².

A saída, continuaria o autor, seria o afloramento dessas contradições formais, isto é, nessas condições, a única possibilidade era a denúncia desse deslocamento de idéias. Esse seria o trabalho de grandes escritores como Machado de Assis que, ao tirar proveito do desajuste ideológico, registrariam exatamente o conflito entre as imitações farsescas e a realidade nacional. Do contrário, o que se empreendia, no caso da literatura, era uma tentativa mal sucedida de representar um conteúdo brasileiro – como a temática indígena, a geografia nacional e a sociedade carioca – sob uma forma européia – o romance.

Em outras palavras, tratava-se de uma espécie de abasileiramento, que fazia parecer de primeiro grau uma ideologia que, na verdade, era de segundo⁴³. Enquanto na Europa a ideologia cumpria a função de ocultar ou mesmo exaltar a realidade – uma ideologia de primeiro grau –, no Brasil, sua função era afirmar, naturalmente de maneira ilusória, que o que se praticava aqui era o mesmo que se praticava lá – uma ideologia de segundo grau.

A narrativa de Machado de Assis, diferentemente, e de modo consciente e revelador, dava contornos específicos a essa inversão da ideologia no Brasil,

⁴¹ *Ibidem.* p. 17.

⁴² *Ibidem.* p. 21;25.

⁴³ *Ibidem.* p. 36; 47-50.

restabelecendo, assim, o elo entre “forma literária e processo social”⁴⁴. Seu princípio compositivo seria um discurso caprichoso que, arranjado em um jogo de lances contraditórios, primeiramente apresentava a “norma” ou “tese” para, em seguida, infringi-la ou negá-la, isso tudo repetido em um ciclo que levava o enredo ao nada⁴⁵. Seu melhor exemplo, poderia ser dito, é *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, cuja característica essencial também está presente em toda produção posterior do autor, como no romance *Esaú e Jacó* e no conto *A Sereníssima República*.

Como observa John Gledson, o fundo material dessas obras, na verdade levado a primeiro plano pela a prosa machadiana, marcava o esforço do autor em retratar a realidade do País. Para Gledson, seria possível traçar uma correspondência entre os episódios concebidos por Machado e os acontecimentos políticos do Brasil, de modo que seus contos e romances poderiam ser pensados como analogias à história oficial⁴⁶.

No entanto, mais do que um trabalho de ficção estruturado por referências a fatos históricos, os escritos de Machado de Assis constituíam uma profunda interpretação sobre o funcionamento da sociedade brasileira, mostrando, em especial, o descompasso entre suas feições ideológicas e a materialidade de seu dia-a-dia⁴⁷. Os trabalhos de Machado assinalam, aliás, a própria irrelevância dos acontecimentos políticos no Brasil: uma superestrutura que pouca ou nenhuma correspondência mantinha com o desenvolvimento real da Nação⁴⁸.

Desse modo, seria o próprio Machado o primeiro a explorar a questão das “idéias fora do lugar”. Não se tratava de meramente reconhecer a cópia – como, a propósito, já faziam intelectuais brasileiros do século XIX, e cuja simples negação, isto

⁴⁴ SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo – Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008. p. 33;35.

⁴⁵ *Ibidem*. p. 24; 29-34.

⁴⁶ GLEDSON, John. **Machado de Assis: ficção e história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 16-25.

⁴⁷ SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo – Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008. p. 240-241.

⁴⁸ SCHWARZ, Roberto. **Seqüências brasileiras: ensaios**. São Paulo: Companhia das letras, 1999. p. 111-112.

é, a negação da cópia, nenhuma autenticidade recuperava a sua obra⁴⁹ –, tratava-se, sobretudo, de expor de que maneira essas contradições constituíam-se como o complexo ideológico e material da sociedade brasileira. A essência do trabalho de Schwarz é, portanto, algo como uma redescoberta da interpretação de Machado⁵⁰.

Cabe ressaltar ainda, que a impropriedade das idéias e valores liberais no País tangenciou diversas abordagens sobre o Brasil. Francisco Weffort mostra como esse viés está presente nas obras de renomados intérpretes brasileiros, de Oliveira Viana a Caio Prado Júnior⁵¹. Mesmo autores mais recentes retomam a observação. Parafraseando Eric Hobsbawm, Guilherme Velho compara o desenvolvimento inglês ao brasileiro: ao passo que lá a transformação social aconteceria subjacente à permanência das velhas instituições, no Brasil, as novas instituições seriam sobrepostas à imutável realidade social e econômica – “trocam-se os rótulos, mas se mantêm as garrafas”⁵².

Entretanto, foi associando o trabalho de Schwarz à superficialidade de algumas dessas teses que se constituíram suas principais críticas. Enquanto para Schwarz o liberalismo não correspondia às relações sociais que moviam o País, consistindo antes em uma ideologia de vivência incrédula e inconseqüente, mas que, por isso mesmo, dizia muito sobre a real dinâmica da sociedade e cujas nuances o autor buscava compreender⁵³, para seus críticos – como Maria Sylvia de Carvalho Franco, Carlos Nelson Coutinho e Alfredo Bosi – as concepções liberais, ainda que desvirtuadas, ajustavam-se ao contexto brasileiro, respondendo aos interesses da elite local.

Publicado como resposta ao ensaio de Roberto Schwarz, o artigo de Maria Sylvia, sugestivamente intitulado “as idéias estão em seu lugar”, remetia a uma

⁴⁹ Idem. **Cultura e Política**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 123.

⁵⁰ WAIZBORT, Leopoldo. **Roberto Schwarz: entre forma literária e processo social**. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (ORG.). **Um enigma chamado Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 408.

⁵¹ WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006. p. 280-281.

⁵² VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1979. p. 124-127

⁵³ SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008. p. 26.

polêmica com a qual se deparava o desenvolvimento intelectual brasileiro na década de 1970 – a crítica ao dualismo⁵⁴. Para a autora, Roberto Schwarz retornava ao mesmo argumento dualista das teses concebidas na metade do século XX, que estavam associadas a projetos de modernização conservadora e segundo as quais a especificidade da sociedade brasileira residiria na coexistência de dois princípios de organização insolúveis entre si, como a oposição entre os setores modernos e arcaicos, burguesia e oligarquia, sociedade nacional e ordem internacional, liberalismo na Europa e liberalismo no Brasil.

Compreendendo a exploração empreendida por Schwarz como um equívoco que reproduzia esse raciocínio dicotômico, impeditivo para o entendimento do princípio geral que animava o Brasil como um organismo completo, Maria Sylvia procurou esclarecer a propriedade do liberalismo em relação à prática brasileira. Uma vez que as relações clientelistas decorriam de relações mercantis, não tendo, assim, vínculo com outras formas de organização social que não a capitalista, a ideologia no Brasil só poderia ser pensada como “internacionalmente determinada”, pelo mesmo mecanismo que configurava a sociedade mundial, pois era parte desse mesmo complexo. Insistir nesse suposto caráter dual, portanto, seria negar a dinâmica capitalista instalada no País, escamoteando, dessa forma, os antagonismos internos que constituíam seu verdadeiro processo social⁵⁵.

A separação entre forma e conteúdo – discurso e prática – levaria apenas à neutralização da substância ideológica. É nessa cisão, aliás, que residiria a simplificação de espacializar as idéias, concebendo-as no esquema do “dentro ou fora do lugar”, anulando seu movimento histórico e encerrando-as, a ponto de inocentá-las, em sua incosequente qualidade de “descabido empréstimo formal”⁵⁶.

⁵⁴ ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da Dialética**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992. p. 46.

⁵⁵ FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **As idéias estão em seu lugar**. Cadernos de Debate. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976. p. 62.

⁵⁶ Idem. **O tempo das ilusões**. In: CHAUÍ, Marilena; FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1978. p. 208-209.

Para Paulo Arantes, entretanto, essa crítica era improcedente e ajudava a evidenciar a perspectiva dialética inerente aos trabalhos de Roberto Schwarz e Antonio Candido. A questão não era retomar a ambivalência que compartimentava o funcionamento da sociedade brasileira, e sim expor os termos de uma “unidade contraditória” que a colocava em movimento – isto é, tratava-se de uma interpretação dialética⁵⁷.

Como observa Leopoldo Waizbort, apesar de Schwarz recorrer à velha questão da impropriedade das idéias européias no Brasil, seu entendimento ia além dessa percepção. Definiu sua visão em uma abordagem marxista, cuja essência funda-se na compreensão da dinâmica capitalista e de seus desdobramentos na realidade brasileira⁵⁸.

De tal modo, a conjectura de Schwarz seguia uma direção contrária à apontada por Maria Sylvia, pois estava no cerne de seu intuito discutir justamente a mecânica do capitalismo brasileiro, entendendo-o, contudo, como algo concreto e específico. Assim, o deslocamento do liberalismo no Brasil não é a conclusão a que chega Schwarz, asserção implícita nas revisões do assunto, mas sim seu ponto de partida, uma constatação que buscou explicar⁵⁹. Insistir na essência “internacionalmente determinada” da sociedade brasileira impediria uma exploração concreta de seus antagonismos e de seu processo, que marcam o particular ritmo de transformação do País na conjuntura capitalista.

Isso, entretanto, não esgota o debate. Em um sentido que de certa forma convergia à concepção de Maria Sylvia, Carlos Nelson Coutinho e Alfredo Bosi sustentaram a hipótese de que idéias liberais, manipuladas pela sociedade brasileira, adquiririam um significado próprio. Para Coutinho, o fato de o pensamento brasileiro incorporar uma ideologia européia era prova de que suas elites haviam encontrado no

⁵⁷ ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da Dialética**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992. p. 46;73-74.

⁵⁸ WAIZBORT, Leopoldo. **Roberto Schwarz: entre forma literária e processo social**. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (ORG.). **Um enigma chamado Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 410.

⁵⁹ *Ibidem*. p. 82.

liberalismo uma base teórica para sua prática, estabelecendo, pois, uma conformação ideológica legitimamente brasileira⁶⁰.

Já Bosi argumentou que esse sistema de ambiguidades, como postulado por Schwarz, não passaria, na verdade, de uma contradição apenas formal. Ainda que parcial e substancialmente diferente da ideologia burguesa do século XIX, o liberalismo no Brasil, filtrado pelos interesses das elites locais, teria tido um uso colonial e escravista, não sendo, portanto, estranho à sociedade brasileira, mas sim perfeitamente adaptado a ela. De tal modo, pouco importaria a origem dessas idéias, já que seriam empregadas conforme as implicações de cada formação social⁶¹.

Em uma crítica direcionada a Alfredo Bosi, Roberto Schwarz encaminhou o debate em novos termos. Apesar de enriquecer a reflexão com as noções de aclimatação e filtragem, como nota Schwarz, as considerações de Alfredo Bosi deixavam de lado aspectos essenciais para a compreensão não apenas da dinâmica brasileira, mas também do desenvolvimento da ordem capitalista internacional em que se inscrevia o País.

Nota-se que essa compreensão constituía justamente o contrário do que assinalara Maria Sylvia sobre o trabalho de Schwarz. Tomadas como esferas isoladas e capazes de render efeitos, embora distintos, de igual valor – sendo, assim, ideologias diferentes e de igual eficácia –, as proposições liberais na Europa e em nações como o Brasil resultariam um “arquipélago de âmbitos independentes” que nada diria sobre uma transformação global, da qual, inevitavelmente, e como destaca Bosi, o contexto brasileiro fazia parte⁶².

Dessa maneira, se, de um lado – e como crítica a uma suposta *razão dualista* –, refutar o característico desajuste das idéias no Brasil seria reduzir a análise a um esquema genérico e puramente abstrato, de outro, multiplicar os núcleos desse

⁶⁰ COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura brasileira: um intimismo deslocado, à sombra do poder?** Cadernos de Debate. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976. p. 65.

⁶¹ BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992. p. 202-206;211.

⁶² SCHWARZ, Roberto. **Seqüências brasileiras: ensaios**. São Paulo: Companhia das letras, 1999. p. 82-84.

questionamento, expondo suas particularidades como algo autônomo, criaria unidades estanques de investigação e dissolveria o liame de uma abordagem mais ampla sobre como a sociedade brasileira se constituía e funcionava.

As “idéias fora do lugar”, portanto, não “desculpam” a ideologia ou a fazem um conceito inoperante, como assinala Maria Sylvia, expressam, ao contrário, os antagonismos que compõem o processo social brasileiro, permitindo conjecturas sobre seu real funcionamento. Fecham este raciocínio as observações de Csaba Deák, segundo as quais interpretar a ideologia liberal no Brasil, diante das peculiaridades da sociedade brasileira, impõe-se como tarefa anterior a qualquer posicionamento crítico e, sobretudo, como uma pré-condição para uma verdadeira produção teórica, que não seja mímica da teoria estrangeira⁶³.

2.1.5 Auge e transição dos paradigmas liberais no Brasil

Apesar do modo peculiar como foi incorporado pela sociedade brasileira, o liberalismo foi a ideologia dominante no Brasil durante todo o século XIX e início do seguinte, alcançando seu auge por volta de 1900 e sendo superado, com o advento de novas formas ideológicas, ao longo das décadas de 1930 e 1940. Na verdade, essa transição já se esboçava desde o final do Império com as primeiras manifestações a favor do protecionismo industrial, mas nunca teve qualquer proeminência, antes da Primeira Guerra Mundial, frente à política liberal teoricamente empreendida, especialmente durante o governo Campos Sales.

A ortodoxia seguida à risca na concepção da política monetária e financeira de Campos Sales figura entre as expressões mais elaboradas do pensamento liberal brasileiro. Para Heitor Ferreira Lima, é no entendimento e nas ações de Joaquim Murtinho – ministro da Fazenda na administração Campos Sales – que se encontra o

⁶³ DEÁK, Csaba. Reorganização capitalista e reordenação espacial. **Espaço e Debates**. Número 25, Ano VIII, páginas 7-8. São Paulo: NERU, 1989.

apogeu do liberalismo no Brasil. Compreendendo a expansão monetária e a proteção à indústria como os males que acometiam a economia do País, Murtinho pôs em prática medidas deflacionistas e anti-protecionistas claramente filiadas aos preceitos liberais, de conteúdo, entretanto, caracteristicamente retrógrado⁶⁴.

Na interpretação de Carlos Manoel Pelaez, Joaquim Murtinho foi o precursor da doutrina e das ações estatais que retardaram a economia brasileira. Para o autor, Murtinho, seguindo uma linha de ascendente ortodoxia liberal que se evidenciou com os ministérios Rodrigues Alves e Bernadino de Campos, postulou e aplicou, mediante amplo apoio político, um austero programa monetário, cambial e fiscal que impediu o desenvolvimento industrial do País nos primeiros anos do século e seria, então, repetido por aderentes de seu pensamento até a década de 1930⁶⁵.

A retórica de Joaquim Murtinho não era abertamente contrária à industrialização, contudo, negava, por convicção, qualquer apoio governamental às iniciativas nacionais, submetendo-as, ao mesmo tempo, a um desfavorável regime cambial e às limitações do sistema financeiro e creditício. De acordo com Nícia Vilela Luz, Murtinho foi o maior representante da corrente que, por meio de argumentos liberais, desqualificava a ação estatal na promoção da indústria. Considerava-a um artificialismo que, a seu modo de ver, impedia o florescimento das atividades que se adaptavam “naturalmente” às condições internas e externas da economia brasileira, privando o País dos benefícios do comércio mundial e diminuindo, de tal modo, sua eficiência econômica ao impossibilitar a “produção barata do que se importava caro e vice-versa”. Assim, Murtinho realizava uma política de intervenção indireta do Estado na economia, o que significava, acima de tudo, a valorização e fixação da moeda nacional⁶⁶.

⁶⁴ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 137-138;147.

⁶⁵ PELAEZ, Carlos Manoel. As conseqüências da ortodoxia monetária, cambial e fiscal entre 1889 e 1945. **Revista Brasileira de economia**, Rio de Janeiro, FGV, 25 (3):5/82, Jul/Set, 1971. p. 8-10;25. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/59/6223>. Acesso em 20/06/2013.

⁶⁶ LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização: 1808 a 1930**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 84-88.

Enquanto a expansão do meio circulante dos anos 1890, conhecida como *encilhamento*, propiciara efeitos positivos tanto para a indústria como para a agricultura, o projeto de Murinho, que, em tese, combatia os problemas gerados por essa expansão, contribuiu decisivamente para o agravamento da situação econômica brasileira. Por meio da deflação, do rígido *laissez-faire* e de um comprometedor empréstimo internacional – o *funding loan* de 1898 –, conduziu-se o País à estagnação e à decadência da indústria e do setor cafeeiro, em troca de um pobre desempenho no comércio internacional e de uma inexpressiva melhora no Orçamento, a qual se mantinha, principalmente, pelo aumento dos tributos que recaiam sobre a população e tendo, assim, como reflexo, os conflitos e a pressão social da virada do século⁶⁷.

Dessa maneira, mesmo com todo o trabalho de estabilização, não eram sentidos os efeitos do progresso econômico. Gradualmente foi se consolidando a aceção de que os problemas do Brasil aprofundavam raízes em sua estrutura produtiva, não sendo, portanto, mero resultado da especulação financeira ou da má condução da agenda governamental. Ainda mais importante, a situação trazia à cena a consciência, cada vez mais generalizada, da necessidade da presença do Estado para assegurar o desenvolvimento da produção nacional⁶⁸.

Concorriam a esse contexto, observa Pedro Cezar Fonseca, idéias já presentes no pensamento brasileiro, como o industrialismo, o nacionalismo econômico, o expansionismo monetário e creditício defendido pelos chamados “papelistas”, e, especialmente, o positivismo – doutrina estrangeira crítica ao liberalismo e que pregava a intervenção estatal em prol do bem coletivo. Todas essas idéias, no entanto, eram concebidas ou absorvidas independentemente, o que

⁶⁷ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 140-149.

⁶⁸ LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização: 1808 a 1930**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 126.

impedia, na época, a formação de um ideário comum e lhes imprimia, até mesmo, orientações contrárias entre si⁶⁹.

Tal era o caso do intervencionismo estatal, que, muitas vezes, ao invés de acompanhar a luta pela industrialização, fortalecia um tipo específico de protecionismo, focado na defesa das atividades agrícolas e extrativistas. Radicado em tendências fisiocráticas, esse novo entendimento amparava-se no mesmo argumento de Murinho sobre a artificialidade da indústria brasileira para pleitear o auxílio estatal em benefício da agricultura. Um de seus maiores propositores seria Américo Werneck, aristocrata do café cuja obra e atuação evidenciaram um elemento de protesto que, durante as primeiras décadas do século XX, se manifestaria no conservadorismo de muitos estadistas, em correntes literárias de cunho ruralista e em discursos moralizantes contra a indústria e o estilo de vida urbano, obstando, dessa forma, uma plena reformulação da política econômica nacional e expressando, conseqüentemente, o retardamento de uma verdadeira renovação social e cultural no País⁷⁰.

Por sua vez, o movimento industrialista, no mesmo dificultoso passo da industrialização, avançava lentamente com as crises da República. Quando não hostilizado, o desenvolvimento industrial freqüentemente era inscrito em um projeto que visava ao engrandecimento da produção nacional como um todo, encurtando sua importância política frente à agricultura.

Apesar disso, é notável um paulatino amadurecimento a favor da indústria. Trata-se da militância de políticos do final do século, como Felício dos Santos e Amaro Cavalcanti, a liderança de Serzedelo Correa entre os anos de 1885 e 1905, a frustrada iniciativa protecionista de João Luis Alves – abandonada em 1907 –, e, após 1915, o estabelecimento das entidades de classe e dos interesses industriais no Brasil que

⁶⁹ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (ORG). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012. p. 21-24.

⁷⁰ *Ibidem*. p. 83;88-92;156-157.

culminariam, entre os 1930 e 1940, no empenho de Roberto Simonsen, industrialista cujo pensamento representava a formulação mais acabada desse período de transição⁷¹.

Embora tal panorama não tenha sido capaz de promover mudanças políticas ou doutrinárias, engendrou os rudimentos do que seria mais tarde a ideologia do desenvolvimentismo. Já no final do Império, por exemplo, apontava-se a base essencialmente agrícola e monocultora da economia brasileira, a desvantagem da exportação de insumos primários e a insuficiente participação do Estado no fomento das forças produtivas nacionais como as deficiências que limitavam o desenvolvimento do País⁷². Eram lançadas, com isso, as primeiras constatações e considerações que seriam incorporadas e tratadas pelo arcabouço teórico do pensamento econômico brasileiro a partir de meados do século XX.

Esse questionamento, entretanto, não respondia a um real estado da reprodução social no Brasil. Tratava-se antes da ambição em modificá-la do que da necessidade de justificar uma transformação em curso. Nesse sentido, o intuito dos chamados industrialistas, papelistas, intervencionistas e positivistas – vistos em conjunto como progressistas – talvez pudesse ser pensado como uma utopia genuinamente brasileira. De outro modo, porém, como uma suposta crítica a uma “ideologia de segundo grau” e sem qualquer implicação prática, o que essa proposta mais propriamente significava era a simples sucessão de discursos do Estado brasileiro. Assim, tanto o constructo liberal quanto a sua condenação não romperam a disposição social vigente nem aderiram a ela como um rótulo de legitimação, legando ao Brasil pós-1930 a mesma indefinição ideológica que havia caracterizado o Império e a Primeira República.

⁷¹ *Ibidem.* p. 74;83;103;162-163.

⁷² *Ibidem.* p. 68-75.

2.2 Social-Democracia

2.2.1 Breve explanação conceitual

Acompanhando a trajetória intelectual e cultural dos países desenvolvidos, no Brasil, o liberalismo foi gradualmente superado e substituído por um novo paradigma ideológico, aqui denominado Social-Democracia. Em essência, a Social-Democracia foi a ideologia de uma reconfiguração da ordem capitalista nas nações desenvolvidas, marcada pela exaustão do estágio extensivo e início do estágio intensivo de acumulação.

Com o emprego do termo Social-Democracia, portanto, procura-se remeter os conceitos do trabalho à acepção de *ideologia do estágio intensivo*. Esse ideário certamente remonta ao revisionismo marxista do final do século XIX, em especial, às *teses do capitalismo organizado*, defendidas por personalidades como Rudolf Hilferding e Karl Kautsky nas discussões da Segunda Internacional e postas em prática como o fundamento dos partidos sociais-democratas – o que, de certo modo, também foi a base Estado de bem-estar social. Além disso, procura-se abranger nessa concepção todo o aparato interpretativo, institucional e ideológico que emergia com a derrocada do liberalismo clássico, como as críticas à teoria da concorrência perfeita e a chamada revolução keynesiana, concebidas paralelamente e de modo muito afinado com as proposições sociais-democratas.

No Brasil, entretanto, devido a uma dinâmica capitalista significativamente diversa, a Social-Democracia desdobrou-se em uma situação muito distinta⁷³. Se é que não foi, como o liberalismo, simplesmente uma “idéia fora do lugar”, essa nova proposta não fez parte do clamor da sociedade como um todo, nem foi uma demanda de classes progressistas, permanecendo na esfera dos gabinetes governamentais e

⁷³ DEÁK, Csaba. **Verbete ideologia da elite**.

Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog-elit/index.html. Acesso em: 12/05/2013.

dos debates intelectuais brasileiros. Mais do que isso, não teve qualquer efetividade concreta.

Mesmo assim, a conjuntura Social-Democrata representou um importante movimento político e doutrinário – enfim, ideológico – na história brasileira. Embora o termo não traduza a evolução econômica e social do Brasil, designa neste texto, pelo conceito geral que representa, todo o conjunto de idéias e iniciativas as quais, no âmbito do discurso, tinham como foco o ordenamento e desenvolvimento do mercado por meio da ação do Estado. Mais precisamente, será abarcado sob essa denominação o período que se estende a partir da década de 1930, com a centralização do governo Vargas, até a década de 1980, com o fim do regime militar, período correspondente à vigência do que se convencionou chamar de conjuntura ideológica do *desenvolvimentismo*.

É nesse contexto que surge, tanto no mundo como no Brasil, o planejamento moderno e sua modalidade espacial, o planejamento urbano. Trata-se da institucionalização da intervenção sistemática e centralizada da coletividade sobre a produção social, e cujos produtos imediatos, os documentos e planos elaborados, são as evidências mais claras dessa nova conjuntura. De tal maneira, se a confecção de planos não foi atividade exclusiva da era da Social-Democracia, o planejamento adquiriu conteúdo histórico completamente diferente no momento em que passava da condição de mero instrumento ocasional para a de elemento fundamental na organização da sociedade.

Por isso, procura-se enfocar neste estudo o processo de planejamento iniciado por volta de 1930. No caso brasileiro, especificamente, são raros os planos idealizados antes do primeiro quartel do século XX. Além disso, tais planos, quando existem, não passam de meros esquemas e esboços de cunho setorial, intenções desligadas de

uma operação mais ampla sobre a realidade do País^{74 e 75}. Desse modo, seu conteúdo se torna pouco relevante para a exploração empírica desenvolvida aqui.

Importa destacar, ainda, que, diferentemente do liberalismo, a Social-Democracia no Brasil não estava associada à tentativa de validar, sob a lógica estrangeira, a peculiar característica da sociedade brasileira, mas sim de confrontá-lo nas bases de uma nova estrutura de pensamento. No entanto, se por um lado sua fórmula mais depurada não ia além de um projeto conservador de reforma, por outro, essa retórica, como já apontado, não se assentou na consciência popular, tampouco seus resultados foram suficientes para promover uma real mudança no sentido do desenvolvimento nacional.

Mesmo que a sociedade brasileira punha-se em novas *condições*, pois havia, de fato, urbanização, industrialização, crescimento da massa salarial, aumento do mercado interno, expansão da infra-estrutura e, naturalmente, a adoção de um novo discurso, a *maneira* como isso acontecia – por meio de um ritmo entravado de transformação – não era e não foi alterada. Para Csaba Deák, aliás, o impulso de desenvolvimento pelo qual passou o Brasil no século XX não deixou de ser um mero espasmo da característica acumulação “anda e pára” que permeava a história brasileira e só entraria em crise, por volta da década de 1980, com o fim do processo de assalariamento^{76 e 77}.

Dessa forma, o episódio social-democrata não deu um encaminhamento para indeterminação ideológica no Brasil e muito menos à sua dinâmica material, embora as tenha refletido de um modo particular. Nesse sentido, investigar suas

⁷⁴ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 14.

⁷⁵ BRASIL, Conselho Nacional de Transportes – Ministério dos Transportes. **Planos de viação: evolução histórica – 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1973. p. 16

⁷⁶ DEÁK, csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. **O processo urbano no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 32-33.

⁷⁷ DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli. **The metropolis of an elite society**. In SEGBERS, Klaus (Org.). *The making of global city regions*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007. Tradução de Nuno Fonseca. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf. Acesso em: 08/07/2013. p. 6; 21.

características e as causas de sua inoperância permite repensar questões relativas a vários aspectos da evolução institucional do País, da qual faz parte, e especialmente a partir desse contexto, a experiência brasileira de planejamento urbano. Para tanto, é apresentado a seguir uma esquematização que visa a compreender a esfera das idéias no Brasil, de 1930 a 1980, como um só movimento, essencialmente guiado por um raciocínio que ecoava, com feições nacionais, a proposta Social-Democrata do mundo avançado. Trata-se do que poderia ser chamado de “o ciclo ideológico do desenvolvimentismo”.

2.2.2 Gênese do desenvolvimentismo e introdução do planejamento

De acordo com Ricardo Bielschowsky, o desenvolvimentismo pode ser definido como a ideologia de superação do subdesenvolvimento brasileiro por meio de um projeto de industrialização coordenado e impellido pelo Estado. No núcleo do argumento desenvolvimentista estava a concepção de que a situação nacional só poderia ser vencida com a modificação de sua estrutura produtiva, saindo de uma base agrícola e extrativista para uma economia industrial, em um processo que se acreditava impossível de ser alcançado pelas forças espontâneas de mercado. Prescrevia-se, desse modo, uma transformação econômica planejada e com a participação direta do Estado, seja como agente orientador da expansão, como financiador das operações e captador de recursos externos, ou como provedor de investimentos nos setores em que a iniciativa privada não seria capaz de fazê-lo⁷⁸.

Uma vez que a estratégia fundamental do desenvolvimentismo residia, portanto, em uma política de fomento à industrialização, sua origem pode ser encontrada nas demandas protecionistas da virada do século. Contudo, a partir da década de 1930, há um avanço qualitativo naquilo que poderia ser entendido como os

⁷⁸ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 7.

rudimentos de uma ideologia industrializante, ou seja, no momento em que todas as esparsas e débeis concepções, reivindicações e justificativas em favor do protecionismo e da industrialização começam a tomar a forma de um corpo de princípios doutrinários⁷⁹.

Trata-se da formalização dos fundamentos ideológicos do desenvolvimentismo, processo inicial de maturação que perpassou os anos de 1930 e 1940. Apesar da limitação teórica dos argumentos levados a debate, esse período pode ser tomado como o de gênese de uma nova postura ideológica, pois surgia nessa época, transcendendo o âmbito dos pronunciamentos parlamentares e as discussões centradas na política aduaneira, os pontos chaves que definiriam as teorias do desenvolvimento brasileiro após os anos 1950. Trata-se da consciência da necessidade de um setor industrial completo e integrado para o País, de um sistema financeiro desenvolvido e centralizado, além da idéia do Estado como o grande suporte da iniciativa privada, o que acrescentava, ainda, uma nova dimensão ao nacionalismo econômico⁸⁰.

Na interpretação de Pedro Cezar Fonseca, o momento decisivo na formação do desenvolvimentismo correspondeu à reunião dos três elementos que constituiriam o seu cerne, quais sejam: a defesa da industrialização, o intervencionismo “pró-crescimento” e o nacionalismo. Embora tais noções já estivessem difundidas em algumas vertentes do pensamento brasileiro, é somente com seu enfeixamento que passam a ter a consistência de um ideário amplo e integrado ao processo político no Brasil. Na verdade, a influência desse conjunto de idéias sobre a esfera governamental é outro importante fator que marca a conjuntura em que desenvolvimentismo emergia, diferenciando-a das tendências precursoras⁸¹.

⁷⁹ *Ibidem.* p. 248-252.

⁸⁰ *Ibidem.* p. 248-252.

⁸¹ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil.** In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (ORG). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade.** São Paulo: Editora UNESP, 2012. p. 22-23.

Assim, todo esse movimento ideológico foi caracterizado, embora não encampado, pelas modificações do Estado brasileiro que ocorreram por volta 1930. Isso é o que pode ser notado, a princípio, com o cotejamento entre as Constituições da Primeira República e as concebidas no Estado Getulista. Ao passo que as Constituições de 1891 e 1926 reproduziam irrestritamente a lógica liberal, tanto nos aspectos da organização política quanto em relação ao papel mínimo desempenhado pelo Estado na economia, as Constituições de 1934 e 1937 seguiam uma orientação expressamente nacionalista e intervencionista, enunciando uma nova e mais intensa forma de atuação estatal⁸².

É dessa época, por exemplo, a criação do primeiro conjunto de órgãos federais propriamente voltados ao planejamento. Compôs essa lista uma extensa variedade de conselhos, ministérios, departamentos, institutos de pesquisa e empresas públicas diretamente envolvidos no manejo da economia. Ressalta-se, dentre tantos, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) de 1934, com o propósito de estudar e propor soluções técnicas em assuntos como tratados comerciais, promoção da indústria nacional e mobilização de recursos de guerra; o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) de 1937, responsável por realizar estudos e elaborar medidas sobre questões monetárias, cambiais e financeiras; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1938, com a função de coletar e sistematizar informações e, por fim, também de 1938, o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), relacionado à racionalização administrativa e dotado de grande poder no assessoramento à presidência^{83 e 84}.

O DASP, especialmente, foi uma peça fundamental na re-elaboração estatal promovida. Além de propor a renovação do sistema de serviço público com base em princípios e procedimentos atinentes à meritocracia, à eficiência e à análise técnica, o

⁸² IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 56-57, 68.

⁸³ *Ibidem*. p. 35-37..

⁸⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 254-259.

DASP era parte indispensável do projeto de centralização governamental que marcou a chamada Era Vargas⁸⁵. Nesse sentido, como observa Robert Daland, a constituição de tal Departamento estava no foco das reformas empreendidas por Vargas⁸⁶.

Foram de responsabilidade do DASP, inclusive, as primeiras iniciativas de planejamento nacional: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – ou Plano Especial, como ficou conhecido –, implementado a partir de 1939, e o Plano de Obras e Equipamentos (POE) de 1943⁸⁷. Embora o POE tenha sido interrompido três anos após seu lançamento, ambos os planos foram concebidos para uma vigência quinquenal e abrangiam investimentos isolados em transporte, indústria de base, saúde e educação⁸⁸.

No final da década de 1940, já no Governo Dutra, tais ensaios de planejamento seriam amadurecidos com o plano SALTE. Preparado por técnicos do DASP entre 1946 e 1947, o plano só foi oficialmente aprovado em 1950, sendo desestruturado a partir de 1951, devido a sua debilidade na previsão orçamentária. Como os planos anteriores, o plano SALTE – acrônimo de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – era composto por uma coleção de medidas parciais, mas que, agora, estariam relacionadas em um maior grau de coordenação. Por tal motivo, muitas vezes essa experiência é tida como o primeiro grande esforço na formação de um sistema de planejamento nacional⁸⁹.

Houve, ainda, paralelamente e mesmo antes dessas ações, uma série de planos setoriais elaborados no âmbito federal. Como relata Sônia Draibe, os primeiros estudos para a constituição de um plano de eletrificação nacional foram iniciados com

⁸⁵ BALESTRIERO, Geraldo Élvio. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996. p. 28-29.

⁸⁶ DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969. p. 15-16.

⁸⁷ BALESTRIERO, Geraldo Élvio. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996. p. 29-30.

⁸⁸ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 32-36.

⁸⁹ DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969. p. 28-30.

a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), de 1939, e desde 1931 já existiam os preparativos que culminariam na instituição da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, em 1940. Afora isso, havia também o Plano Nacional de Viação (PNV) de 1934⁹⁰. Apesar de o PNV-1934 ter sido o primeiro plano aprovado pelo governo federal⁹¹, esse documento não transcendeu, nem mesmo a sua atualização com o Plano Geral de Viação Nacional de 1946, a condição de mero “roteiro físico”, sendo, desse modo, desprovido de qualquer critério quanto à execução de seus objetivos e permanecendo, por isso, mais próximo aos esquemas viários esboçados durante o Império e a Primeira República do que ao planejamento moderno⁹².

Poderia ser ainda incluído como parte das articulações entorno do planejamento o trabalho das consultorias estrangeiras no Brasil, como as missões Taub, Cooke e Abbink. Realizadas em sigilo, as missões Taub, de 1942, e Cooke, de 1943, consistiam na assistência técnica prestada por especialistas norte-americanos, cujos pareceres diziam respeito, basicamente, a políticas de desenvolvimento econômico e a investimentos estatais na infra-estrutura do País⁹³. Já o grupo Abbink, de 1948, apesar de também abordar projetos específicos em infra-estrutura, enfatizava recomendações de ordem macroeconômicas relacionadas, principalmente, ao controle e à estabilidade monetária, sendo suas indicações, portanto, de tendência marcadamente liberal⁹⁴.

Também fizeram parte desse contexto as primeiras experiências de planejamento urbano no Brasil. Como uma formulação mais ampla da intervenção do

⁹⁰ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 103.

⁹¹ BRASIL. Ministério dos Transportes, Conselho Nacional de Transportes. **Planos de viação: evolução histórica, 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1974. p. 16, 123.

⁹² COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 32-36.

⁹³ DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969. p. 26-31.

⁹⁴ BALESTRIERO, Geraldo Elvino. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996. p. 137-143.

governo local sobre o território, iniciativas como o Plano Agache, no Rio de Janeiro, o Plano de Avenidas, em São Paulo, e o Plano Gladosch, em Porto Alegre – todos da década de 1930 – podem ser considerados os precursores dos modernos planos urbanísticos que teriam o auge de sua complexidade desenvolvida durante a década de 1960.

Essas foram, sumariamente, as realizações governamentais das décadas de 1930 e 1940. Um quadro sintético de suas conseqüências práticas mostra, contudo, que seu alcance material foi superficial. Os planos globais desse período, como o Plano Especial e o POE, não passavam, na verdade, de orçamentos com objetivos genericamente definidos e cujas ações e projetos eram especificados e alistados posteriormente, ano a ano e sem muito critério, a um programa de distribuição das dotações públicas. Gerava-se, com isso, uma profusão de investimentos pontuais, desvinculados entre si e diluídos nos mais diversos setores da economia⁹⁵.

Mesmo o plano SALTE, de acordo com Thomas Skidmore, não era mais do que uma tentativa de coordenar os gastos públicos por meio de um plano quinquenal. Segundo o autor, o limitado plano SALTE foi o mais próximo que o Governo Dutra chegou de um esquema de planejamento nacional e acabou não sendo posto em prática⁹⁶.

Ao contrário do que poderia ser pensado como um redirecionamento da economia brasileira, todo o processo transcorrido no âmbito estatal nessas duas décadas não significou muito. Como destaca Boris Fausto, O “pós-1930” representou, com a crescente estrutura técnico-burocrática vinculada às Forças Armadas, uma remodelação institucional que não promoveu uma transformação econômica ou social,

⁹⁵ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 32; 69-72; 88-89.

⁹⁶ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 105.

mas apenas acompanhou, sem refletir qualquer espécie de projeto revolucionário ou liderança de classe, a paulatina industrialização do País^{97 e 98}.

Nas linhas dessa acepção, de acordo com Eli Diniz, a extensa produção teórica sobre a Era Vargas abriga, a princípio, certo consenso quanto ao tipo de Estado procedente da crise da República Velha⁹⁹. Da ausência de uma classe hegemônica, do enfraquecimento das oligarquias e da imaturidade das classes emergentes, teria resultado, conforme a tese amplamente aceita de Francisco Weffort^{100 e 101}, uma espécie de compromisso de classes gerido pelo Estado, advindo daí, portanto, o termo *Estado de compromisso*.

Tal interpretação, entretanto, edifica-se, segundo a autora, sobre algumas divergências quanto ao aspecto transformador do episódio. Em seu estudo, Eli Diniz opõe, em uma direção, trabalhos como os de Octavio Ianni, Francisco de Oliveira e o da própria autora, que argumentam no sentido de o período ser um ponto crucial na evolução histórica do País, e, em outra, as conclusões de Aníbal Villela, Wilson Suzigan e Carlos Manoel Pelaez, para os quais o Estado Getulista não seria mais do que uma continuidade da política anteriormente vigente¹⁰².

No entendimento de Octavio Ianni, o Governo de Getúlio Vargas assinalou uma ruptura na organização do Estado brasileiro, alterando sua relação com a sociedade e permitindo, assim, as condições para o desenvolvimento de um Estado de cunho burguês¹⁰³. Em consonância a essa idéia, Eli Diniz afirma que a modernização governamental empreendida entre 1930 e 1940 favoreceu um novo encaminhamento da economia nacional em prol da industrialização e das classes industriais, podendo,

⁹⁷ FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 65-69.

⁹⁸ Idem. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 278-280.

⁹⁹ DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 47-50.

¹⁰⁰ WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 56-60.

¹⁰¹ FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 136.

¹⁰² DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 47-50.

¹⁰³ IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 25.

por isso, ser considerado um marco na história brasileira¹⁰⁴. Por fim, de modo não muito diferente, Chico de Oliveira considera a época o momento de reestruturação do arranjo econômico e social no Brasil, da qual derivaria, mediante uma intervenção estatal de caráter “planificador”, um modo de acumulação de base industrial¹⁰⁵.

Já outras perspectivas apontam que tal transformação foi de natureza mais aparente do que real. Trata-se, especificamente, das teses defendidas por Aníbal Villela, Wilson Suzigan e Carlos Manoel Pelaez nos anos de 1970.

Tais estudos poderiam ser considerados revisionistas, de acordo com Gustavo H. B. Franco, devido ao fato de se contraporem às interpretações que entendiam a política econômica da Primeira República e da Era Vargas como uma estratégia para defesa da burguesia cafeeira. Sua ênfase, ao contrário daquelas, era o argumento de que as medidas adotadas refletiam não exatamente uma pressão de classe, mas sim um forte componente ideológico, ortodoxo, que em nada contribuiu para alterar a situação econômica no Brasil¹⁰⁶.

Aníbal Villela e Wilson Suzigan, por meio de uma metódica análise da realidade econômica no Brasil entre 1889 e 1945, verificam que, na prática, a ação do Governo Vargas não diferiu do programa contencionista levado a cabo na Primeira República. Mesmo o suposto projeto de industrialização adotado não passava de medidas de aplicação descontínua e que constantemente entravam em conflito com o restante das propostas governamentais. De acordo com os autores ainda, nem sequer houve, nessa época, um processo de industrialização, mas sim surtos industriais acionados por fatores externos, como as oscilações cambiais e comerciais¹⁰⁷.

¹⁰⁴ DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 50.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica a razão dualista. **Revista CEBRAP**. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf. Acesso: 20 de junho de 2013. p. 9-14.

¹⁰⁶ FRANCO, Gustavo Henrique de Barroso. **A Primeira década republicana**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (ORG.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 32-33.

¹⁰⁷ VILLELA, Aníbal; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira – 1989-1945**. Brasília: IPEA, 2001. p. 239-245.

Seguindo o mesmo procedimento, Carlos Manoel Pelaez procura mostrar, na contramão de autores consagrados como Celso Furtado, que uma estrita concepção ortodoxa permeou a política de todo o período que se estende da Primeira República ao Estado Novo. Com isso, não apenas o crescimento do País foi tolhido, mas também a própria estabilidade econômica foi comprometida. Embora variações nas diretrizes fiscais – especialmente relacionadas ao aparelhamento militar, como durante a Revolução de 1932 e com entrada do Brasil na Segunda Guerra – tenham contribuído para afrouxar as restrições que obstavam a industrialização brasileira, não é possível dizer que essa tenha se desenvolvido de modo suficiente, tampouco que tivesse relação com políticas monetárias e financeiras favoráveis¹⁰⁸.

De tal modo, a nova forma que o Estado brasileiro assumia a partir de 1930 deixava inalterado tanto o processo de acumulação subjacente como a própria maneira de conduzi-lo. Mesmo autores como Octavio Ianni e Eli Diniz, além de reconhecer o alcance limitado e difuso dessas modificações, enfocam em seus estudos mais uma transformação de caráter oficial do que da prática em si. O que decorreu desse novo tipo de Estado, sintetiza Octavio Ianni, foi a incorporação, ainda fragmentada e pouco apurada, da linguagem e da técnica do planejamento ao funcionamento político e administrativo no Brasil¹⁰⁹. Já para Eli Diniz, o Estado Getulista foi um importante ensaio quanto à planificação nacional, sem, contudo, apresentar políticas definidas para temas básicos como a industrialização¹¹⁰.

Assim, avançando nas observações desses autores, retoma-se o argumento central deste trabalho: as mudanças institucionais no Brasil não corresponderam a sua verdadeira dinâmica econômica e social. Representaram, porém, vicissitudes

¹⁰⁸ PELAEZ, Carlos Manoel. As conseqüências da ortodoxia monetária, cambial e fiscal entre 1889 e 1945. **Revista Brasileira de economia**, Rio de Janeiro, FGV, 25 (3):5/82, Jul/Set, 1971. p. 8-10;25. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/59/6223>. Acesso em 20/06/2013. p. 63; 79-82.

¹⁰⁹ IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 56-57, 88.

¹¹⁰ DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 201.

ideológicas com rebatimentos específicos, cuja essência, no caso do que ocorria a partir de 1930, centrava-se na intervenção estatal e na concepção de planejamento.

Nesse sentido, em acordo com a sistematização de Jorge Gustavo da Costa, poderia ser dito que o processo gestado nas décadas de 1930 e 1940 marcou a etapa de aceitação do planejamento econômico pela sociedade brasileira¹¹¹. Esse período assinala a transição entre o que o autor chama de planejamento ocasional e empírico, passagem em que os planos surgem como o intuito de atrelar a ação do Estado a um objetivo preconcebido e delineado em termos de tempo e recursos¹¹². É especificamente a partir de 1939, com o Plano Especial, que essa nova fase se inicia, inaugurando um processo de planejamento fundamentalmente caracterizado por programas de investimentos públicos de longo prazo¹¹³, o qual se estendeu até pelo menos a década de 1970.

2.2.3 Controvérsia sobre o planejamento

Foi, aliás, sob o signo do planejamento que emergiu todo o debate intelectual a dar origem, no Brasil, às teorias do desenvolvimentismo. Segundo Heitor Ferreira Lima, foi Roberto Simonsen – eminente empresário brasileiro e precursor do pensamento desenvolvimentista – o primeiro a suscitar a questão do planejamento da economia nacional. A discussão que seguiria a seu apontamento motivaria uma das maiores controvérsias sobre a intervenção estatal no Brasil, dividindo a opinião dos economistas e pensadores entre “gudinianos” (já designados por alguns autores como “neoliberais”) e “desenvolvimentistas”¹¹⁴.

¹¹¹ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 88.

¹¹² *Ibidem*. p. 28-32.

¹¹³ *Ibidem*. p. 28-32.

¹¹⁴ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 170-171.

Representante maior da primeira posição era o renomado economista brasileiro Eugênio Gudin, da segunda, o industrialista Roberto Simonsen. Também integraram a primeira corrente, conforme classificação citada por Lima, os estudiosos Otávio Gouveia de Bulhões, Tristão da Cunha, Glycon de Paiva, Aliomar Baleeiro, Bilac Pinto e Alexandre Kafka. Já o segundo grupo era composto por personalidades como Hamilton Prado, Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Knaack de Sousa, Celso Furtado, João Paulo de Almeida Magalhães, Ernesto Street, Evaldo Correia Lima, Manuel Orlando Ferreira e Heitor Lima Rocha¹¹⁵.

Tal debate repercutia, em essência, a oposição entre *laissez-faire* e intervencionismo que permeava o pensamento econômico mundial. Para os brasileiros, no entanto, tratava-se de defender, de um lado, as vantagens de uma especialização produtiva no comércio internacional, respeitando os princípios do livre cambismo, e, de outro, a necessidade de uma industrialização induzida por protecionismo e investimentos em infra-estrutura, pressupondo um projeto a ser realizado com forte apoio estatal e, conseqüentemente, por meio de planejamento¹¹⁶.

Assim toda a polêmica entre os autores e seus aderentes evoluía entorno da idéia de planejamento. Conforme Carlos Von Doellinger, são quatro os principais documentos que deram corpo à controvérsia entre Simonsen e Gudin. Do primeiro autor os textos “A planificação da economia nacional” e “O planejamento da economia brasileira”, e do segundo “Rumos de política econômica” e a “Carta à comissão de planejamento”. O embate envolvia também dois órgãos federais que foram criados e extintos por volta do fim do Estado Novo: o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC, 1944-1946) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE,

¹¹⁵ *Ibidem*. p. 170-171.

¹¹⁶ VON DOELLINGER, Carlos. **Introdução à controvérsia do planejamento na economia brasileira**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 21-22.

1944-1945). Desses órgãos faziam parte, respectivamente, Roberto Simonsen e Eugênio Gudin¹¹⁷.

Foi em um notabilizado parecer ao CNPIC, em 1944, que Roberto Simonsen abriu o debate sobre a necessidade do planejamento. Em tal texto, intitulado “A planificação da economia nacional”, Simonsen defendia um processo planejado de industrialização com o fim de desenvolver o País e superar suas necessidades econômicas e sociais, as quais procurava ilustrar por meio de dados estatísticos e das observações da Missão Cooke. Seu argumento abarcava aspectos como o aumento do nível de renda e do padrão de vida, melhoria das infra-estruturas relacionadas a transporte e energia, estabelecimento de indústrias-chaves nos setores metalúrgicos e químicos e a criação de um sistema de financiamento industrial¹¹⁸.

Embora fizesse ressalvas quanto à intervenção estatal, a qual não deveria sobrepor-se às atividades em que a iniciativa privada fosse capaz de realizar de modo independente, Simonsen não hesitava em destacar como exemplos bem sucedidos de planificação as experiências de países socialistas ou de forte intervencionismo, como a Rússia e a Turquia¹¹⁹.

Enviado à CPE, o parecer de Simonsen foi analisado pelo relator encarregado Eugênio Gudin, economista de formação liberal. O relatório “Rumos de política econômica” de Gudin, de conteúdo altamente crítico às concepções de Simonsen, constituiu o contraponto que estabeleceu o debate sobre o planejamento no Brasil. Questionando a validade dos dados apresentados por Simonsen e apontando suas recomendações como uma mistificação da experiência ditatorial de outros países, Gudin sublinhava como principal ponto a ser perseguido pela política nacional o aumento da produtividade, com especial atenção à agricultura. Tal aumento de produtividade somente seria alcançado com implantação de uma economia liberal no

¹¹⁷ *Ibidem.* p. 28-32.

¹¹⁸ SIMONSEN, Roberto. **A planificação da economia brasileira**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 44-45.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 46.

Brasil, em que o Estado cumpriria um papel acessório à iniciativa privada por meio de medidas legislativas e administrativas, o que envolveria, basicamente, o controle aduaneiro e a estabilidade econômica e monetária¹²⁰.

Em resposta ao relatório de Gudin, Simonsen publicou em 1945 o texto “O planejamento da economia brasileira”. Com essa publicação Simonsen rebateu com veemência o comentário de Gudin, procurando desvincular o conceito de planejamento da prática de regimes não democráticos, justificar a necessidade da intervenção estatal, esclarecer seu embasamento teórico e científico, e denunciar a posição anti-industrialização de Gudin¹²¹.

Em sequência, na “Carta à Comissão de Planejamento”, Gudin reafirmou seus argumentos. Retomou a invalidade dos dados que Simonsen usava para justificar suas idéias sobre a economia nacional, e declarou não ser contrário à industrialização em si, mas sim à encampação de atividades econômicas, ao protecionismo e aos benefícios particulares supostamente pleiteados por empresários como Simonsen. Gudin manifestava ainda sua crítica à elaboração teórica de Simonsen, ao apontar como insuficiente sua formação prática¹²². A tréplica de Gudin encerrou o debate entre ambos os autores e foi marcada pela suspensão definitiva das atividades da CPE, em 1945¹²³.

No final da década de 1940, no entanto, tal controvérsia ressurgiu com a oposição entre os chamados “estruturalistas” e “monetaristas”¹²⁴. Contestando as recomendações do relatório Abbink, de 1949, despontou no cenário intelectual o grupo de economistas que, ao compreender como causa do subdesenvolvimento brasileiro

¹²⁰ GUDIN, Eugênio. **Rumos da política econômica**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 74, 116, 120-126.

¹²¹ SIMONSEN, Roberto. **O planejamento da economia brasileira**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 132-136;140.

¹²² GUDIN, Eugênio. **Carta à Comissão de Planejamento**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 183-191.

¹²³ VON DOELLINGER, Carlos. **Introdução à controvérsia do planejamento na economia brasileira**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. p. 31.

¹²⁴ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 176.

questões estruturais subjacentes à economia nacional, constituiria as primeiras manifestações da corrente “estruturalista” e cuja interpretação se tornaria o fundamento teórico do desenvolvimentismo. Em contrapartida, na defesa das concepções do relatório, teria origem o argumento dos “monetaristas”, autores de declarada filiação neoliberal, como Octávio Gouvêa de Bulhões¹²⁵.

A partir de então, o debate já não consistia propriamente no entendimento sobre a necessidade do planejamento ou da intervenção estatal. Como observa João Paulo de Almeida Magalhães, ao cabo das discussões iniciais, todos os autores partilhavam um conceito comum de planejamento, correspondente a uma ação centralizada capaz de orientar os rumos da economia e de corrigir suas imperfeições¹²⁶.

A diferença entre os dois entendimentos passava a ser, portanto, a compreensão do papel planejamento no direcionamento da economia brasileira, o que dependia de suas interpretações sobre o funcionamento do País. Para Almeida Magalhães, o ponto central dessas discussões eram as idéias de Keynes e a noção de pleno-emprego. Enquanto para os gudinianos a realidade brasileira não seria distinta das nações desenvolvidas, sendo igualmente caracterizada pela condição de *pleno-emprego* e cuja análise seria suficientemente atendida pelos princípios da teoria em voga, para os desenvolvimentistas a situação nacional era peculiar e exigia um aparato interpretativo próprio¹²⁷.

Pleno-emprego é o conceito introduzido por Keynes que traduz a ocupação máxima da mão-de-obra em relação à capacidade produtiva do capital. Representa a condição na qual uma economia encontra-se em estado de equilíbrio ao atingir o limite, no curto prazo, de seu crescimento. Isto é, para um dado nível tecnológico, o crescimento ocorre com investimentos em capital até o pleno-emprego. Abaixo do

¹²⁵ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 105.

¹²⁶ MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Controvérsia Brasileira sobre o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Desenvolvimento e Conjuntura, 1961. p. 12-15.

¹²⁷ *Ibidem*. p. 45-55.

pleno-emprego a economia pode ser estimulada por políticas fiscais e monetárias expansionistas. Atingido tal estado, no entanto, investimentos sobressalentes em capital não resultariam incrementos na renda nacional, a não ser em termos nominais, e o crescimento econômico torna-se-ria possível, então, apenas por meio do aumento da produtividade.

Com o acréscimo da renda nominal ocorreria, ainda, uma elevação da procura por bens de consumo, sem, contudo, uma correspondente ampliação de sua produção. Isso caracterizaria uma subida de preços conhecida como inflação de demanda. Por tal motivo, o estado de pleno-emprego seria indicado pela inflação e requereria medidas restritivas para estabilizar a economia.

Essa, enfim, era a análise e a recomendação feita pelos gudinianos em relação à economia brasileira. O Brasil se encontraria, portanto, em uma condição de pleno-emprego, assinalada por uma inflação de demanda que exigiria uma política de estabilização econômica. Já para os desenvolvimentistas, ao contrário, devido ao grande contingente de trabalhadores existente nas atividades primárias – ainda não absorvido pela moderna produção capitalista que se estabelecia no País – o Brasil não teria atingido o limite de seu crescimento e necessitaria de grandes estímulos e investimentos em capital para que fosse possível superar a condição de subdesenvolvimento¹²⁸.

Dessa forma, João Paulo de Almeida Magalhães, trazia como argumento, a oposição entre “pleno-emprego keynesiano” e “pleno-emprego marxista”. Segundo Almeida Magalhães, ao passo que o pleno-emprego keynesiano corresponderia à ocupação da capacidade produtiva da indústria existente em relação aos trabalhadores absorvidos por ela – ou seja, apenas uma parcela da população brasileira na época –, o pleno-emprego marxista só seria alcançado com a incorporação de todos os trabalhadores subempregados na agricultura e representaria o desenvolvimento completo da economia brasileira, o que equivaleria de fato ao

¹²⁸ *Ibidem.* p. 45-55.

pleno-emprego das economias desenvolvidas. Nesse caso, o que existia no Brasil era na verdade a “plena-capacidade” do escasso capital existente, e não o “pleno-emprego” da mão de obra¹²⁹.

Essa abordagem implicava também um novo entendimento sobre o fenômeno da inflação. Diferentemente das economias desenvolvidas, em que o pleno-emprego ocasionaria uma inflação de demanda devido à impossibilidade de aumento da produção, no Brasil a combinação entre uma restrita capacidade produtiva e uma enorme massa de trabalhadores subempregados permitiria a co-existência de inflação e crescimento econômico. Tratar-se-ia, no entanto, de um caso específico de inflação, chamada, então, de *inflação estrutural*, em que o aumento dos preços seria devido não a uma pressão da demanda, mas sim a uma repressão da oferta¹³⁰.

Em suma, os desenvolvimentistas diagnosticavam a situação brasileira como de atraso econômico, o qual seria eliminado por meio de uma política de desenvolvimento. Tais pressupostos foram mais tarde revistos e criticados por posicionamentos como a Teoria da Dependência e a Crítica à Razão Dualista. Em princípio da década de 1950, contudo, as concepções estruturalistas estavam ainda sendo formuladas e só foram completamente amadurecidas entre meados dessa década e da seguinte, especialmente com criação de instituições como a CEPAL e o ISEB, bem como, refletindo as novas e mais complexas experiências de planejamento do Governo Vargas, JK e Jango.

¹²⁹ *Ibidem.* p. 45-55.

¹³⁰ *Ibidem.* p. 45-55.

2.2.4 Influência externa – positivismo no Exército e humanismo na Igreja

Para muitos autores o estruturalismo/desenvolvimentismo seria a primeira, se não a única, interpretação sobre a economia brasileira concebida em bases teóricas ou ideológicas genuinamente nacionais ou latino-americanas¹³¹. Neste trabalho, entretanto, entende-se que essa concepção consistia em uma repercussão da conjuntura intelectual das nações desenvolvidas, a qual, por sua vez, correspondia ao estágio intensivo de acumulação por que passavam.

Defende-se, nesse sentido, que o influxo de idéias no Brasil, além de guardar relação direta com a teoria keynesiana e as missões econômicas estrangeiras, ocorria também com o pensamento veiculado pelo Exército e pela Igreja. Tais instituições, caracteristicamente conservadoras em outras realidades, apresentavam no Brasil um aspecto progressista, pois – levanta-se aqui a hipótese – constituíam os canais através dos quais eram difundidas as idéias que se desenvolviam na Europa em resposta à crise do liberalismo: a Social-Democracia ou o positivismo, no caso do Exército, e o humanismo ou reformismo anti-liberal, no caso da Igreja Católica.

De acordo com Thomas Skidmore, além da contribuição das campanhas industrialistas do Estado Novo, o nacional-desenvolvimentismo foi influenciado em grande medida pelo nacionalismo econômico do movimento tenentista e de membros do Exército. Segundo o autor, fazia parte da concepção de muitos oficiais a noção de industrialização como o único meio de transformar o Brasil em uma potência. Além disso, seus ideais de soberania implicavam tratar a exploração de recursos naturais como uma questão de segurança nacional, intercedendo contra o controle de reservas minerais por capitais estrangeiros. Tais princípios integraram as reivindicações do

¹³¹ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 187.

tenentismo, foram incorporados na Constituição de 1934 e defendidos no Estado Novo por oficiais como o General Macedo Soares¹³².

O programa de reformas sociais do tenentismo, como destaca Virgínio Santa Rosa, orientava-se por uma concepção social-democrata e seguia as tendências da remodelação social que ocorria no mundo. Suas demandas, principalmente na fase inicial do movimento, centravam-se em torno de pontos próximos à pauta social-democrata, como a legislação de salário mínimo e sobre horas de trabalho, a regulação do trabalho de mulheres e menores, a nacionalização de minas e recursos hídricos e as políticas contra o latifúndio. Anota ainda o autor que esse programa era uma ambição alheia à conjuntura brasileira na época, ou, em suas palavras, tratava-se de “utopia imprópria ao atual estágio econômico do Brasil...”¹³³.

Ao lado da Social-Democracia, havia também a significativa influência do positivismo. Como se sabe, o Exército foi o principal núcleo de difusão dos ideais positivistas no Brasil e sua absorção teve importantes reflexos no papel que essa instituição desempenhou em diversos episódios da história nacional, como a Proclamação da República, as revoltas tenentistas e a Revolução de 1930.

Nesse sentido, João Camilo de Oliveira Torres assinala a relação paradoxal entre os militares e o positivismo no Brasil. Seu ensino nas escolas militares inspirou a subversão das classes armadas ante a ordem que supostamente deveriam defender e esteve por trás da participação do Exército em eventos como a Proclamação de 1889 e os levantes na República Velha¹³⁴.

Mesmo após o fechamento, na primeira década do século XX, dos principais redutos positivistas no Brasil – as escolas militares como a da Praia Vermelha –, o positivismo continuou a ter influência sobre o Exército e, por meio desse, sobre a sociedade brasileira. De acordo com João Ribeiro, as concepções de Comte estiverem

¹³² SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 123-124.

¹³³ SANTA ROSA, Virgínio. **O sentido do tenentismo**. São Paulo: Alfa Ômega, 1976. p. 80-82.

¹³⁴ TORRES, João Camilo de Oliveira. **O positivismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1957. p. 210-216.

fortemente presentes no ideário do Exército até a década de 1930, antes da reforma do ensino militar e da transferência da escola do Realengo – criado por Hermes da Fonseca em 1911 – para a Academia Militar das Agulhas Negras. Além disso, compuseram a base da orientação ideológica da administração de Getúlio Vargas e de governos estaduais como o de Júlio de Castilhos, no Rio Grande do Sul em fins do século XIX. No entanto, sublinha o autor, em nada contribuíram para uma efetiva modificação da estrutura sócio-econômica da nação¹³⁵.

Para Pedro Cezar Dutra Fonseca, o positivismo constituiu uma corrente precursora ao desenvolvimentismo e foi a principal idéia contrária ao liberalismo durante o final do Império e a Primeira República. Seus adeptos estavam concentrados nas universidades e, principalmente, no Exército. A importância da doutrina positivista na formação do desenvolvimentismo residia em sua aceitação da intervenção estatal e no conceito de uma ação proativa da coletividade na determinação dos rumos de sua evolução, o que ficava implícito na “crença do progresso nacional”¹³⁶. Tratava-se de princípios que, de certo modo, guardariam alguma relação com as idéias de desenvolvimento e planejamento, dominantes no cenário intelectual após 1950.

É, talvez, em um sentido próximo a esse que, na década de 1960, Ivan Lins procurou mostrar a continuidade do positivismo no Brasil. Tal desdobramento, segundo o autor, ia desde a criação de clubes e centros de estudos dedicados à conservação da doutrina até debates sobre a concepção das políticas nacionais de desenvolvimento econômico e a condução dos assuntos internacionais¹³⁷.

Até mesmo estadistas e personalidades de grande relevo do pensamento desenvolvimentista, como Celso Furtado, deixariam claro o papel do positivismo e do Exército em sua formação. Em suas memórias, Furtado destacaria, ao lado do

¹³⁵ RIBEIRO, João. **O que é positivismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. p. 74-75.

¹³⁶ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (ORG). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012. p. 29-32.

¹³⁷ LINS, Ivan. **História do positivismo no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1967. p. 578-585.

marxismo e da sociologia norte-americana, o positivismo – que conhecera por influência de um tio militar – como uma das correntes determinantes de sua formação¹³⁸.

É plausível, portanto, considerar a relevância do Exército e de seu ideário na constituição do pensamento desenvolvimentista. Algo semelhante ocorreu por meio da influência da Igreja Católica. Apesar de pouco investigadas nessa acepção, as idéias difundidas pela Igreja tiveram grande impacto, especialmente com a figura do Padre Lebreton a partir dos anos 1950, na formação de quadros técnicos e metodologias relativas ao planejamento governamental na esfera urbana e regional, tendo, por extensão, importante papel na evolução da proposta desenvolvimentista.

De acordo com Heitor Ferreira Lima, os trabalhos pioneiros de Louis Joseph Lebreton constituíram um dos três elementos que moldaram o pensamento desenvolvimentista no Brasil. Juntamente com as idéias da CEPAL e a teoria francesa dos pólos de desenvolvimento, as concepções de Lebreton contribuíram, com fundamentos tanto técnicos como morais, para a formação da mentalidade desenvolvimentista. Ferreira Lima cita, em particular, o estudo elaborado por Lebreton para a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE) em 1955, o qual possivelmente teve reflexos sobre os trabalhos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), referência no contexto do desenvolvimentismo¹³⁹.

Liderando o movimento Economia e Humanismo – organização de âmbito internacional –, Lebreton concebeu a orientação que pretendia imprimir ao desenvolvimento econômico no pós-guerra. Posicionando-se contra o capitalismo liberal e o comunismo, Lebreton defendia uma “terceira via” de desenvolvimento, embasada em princípios humanísticos e que pressupunha, sobretudo, uma

¹³⁸ FURTADO, Celso. **Aventuras de um economista Brasileiro**. In: D’Aguiar, Rosa Freire. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013. p. 39-40.

¹³⁹ LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 187.

planificação econômica guiada por um órgão regulador supranacional, que abrangia desde unidades territoriais elementares à conjuntura mundial¹⁴⁰.

É preciso ter em mente que as concepções de Lebreton refletiam as vicissitudes da posição política da Igreja Católica em meados do século XX, e essas as transformações ideológicas e materiais da sociedade capitalista. A proposta de Lebreton surgia paralelamente ao avanço do Estado de Bem-Estar e às vésperas do Concílio Vaticano II – que reformulava tanto a prática litúrgica quanto a ação social da Igreja. Mais a fundo, seu pensamento remontava à doutrina católica reencaminhada em 1891 com encíclica *Rerum Novarum* (sobre a condição dos operários) – que constituía uma crítica ao liberalismo, embora não chegasse a negar princípios como a propriedade privada – e aos trabalhos de Frédéric Le Play – economista e pensador com preocupações sociais e de grande influência nos círculos católicos.

Essa conjuntura da qual Lebreton fazia parte já havia tido efeitos sobre uma parcela dos intelectuais brasileiros, como Oliveira Vianna, que desempenhou importante papel como teórico do Estado Getulista e formulador de algumas linhas de sua ação. Ainda que marcada por forte preconceito e conservadorismo, sua interpretação, e principalmente sua atuação no Ministério do Trabalho entre 1932 e 1940, estruturou os principais pontos da política social e trabalhista de Vargas, sendo influenciada, inclusive declaradamente, como recuperam José Murilo de Carvalho e Francisco Weffort, pelos preceitos medievalistas da Igreja Católica, por sua doutrina social, pelas encíclicas como a *Quadragesimo Anno* (1931) e a *Rerum Novarum*, bem como, pela visão social de Le Play^{141 e 142}.

Foram as concepções e o método trazidos por Lebreton, no entanto, que tiveram o impacto mais direto sobre o pensamento e a prática do planejamento no Brasil,

¹⁴⁰ LEBRET, Louis Joseph. **Manifesto por uma civilização solidária**. São Paulo: Duas Cidades, 1962. p. 27;37;89.

¹⁴¹ CARVALHO, José Murilo De. A Utopia de Oliveira Vianna. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, Vol. 4, n. 7, 1991. p. 82-99.

¹⁴² WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006. p. 269-271.

especificamente em sua modalidade urbana e regional. O contato entre os técnicos brasileiros e essas idéias, mostra Celso Monteiro Lamparelli, acontecia efetivamente por meio do movimento Economia e Humanismo, que, como comentado, tinha suas origens no contexto de reforma pelo qual passava a Igreja Católica e, de alguma forma, se relacionava às transformações do Estado na Europa, em especial, à emergência do Estado de Bem-Estar Social na França¹⁴³.

Assim, a influência de Lebrete se estendeu a diversos círculos técnicos e intelectuais. De acordo com Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso, a proposta humanista de desenvolvimento concebida por Lebrete logo foi incorporada ao debate desenvolvimentista, tendo também significativa influência sobre esse¹⁴⁴.

A maior repercussão das idéias de Lebrete no Brasil deu-se com sua considerável difusão nos meios universitários e juvenis relacionados à Igreja. Michelly Ramos de Angelo observa que a proposta do movimento Economia e Humanismo era captada e catalisada por movimentos vinculados à chamada Ação Católica (AC), como a Juventude Universitária Católica (JUC), da qual faziam parte muitos membros que, mais tarde, comporiam a Sociedade para Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), entidade técnica focada em planejamento e estudos urbanos e cujas atividades constituiriam as ações concretas do movimento Economia e Humanismo¹⁴⁵.

Fundada a partir da Ação Católica na década de 1930, a JUC caracterizou-se por congregar jovens da elite brasileira de tendência esquerda/reformista, que, embasados nas idéias de críticos e reformadores como Lebrete, tiveram grande projeção no meio político e intelectual brasileiro. Como descrevem Haroldo Lima e

¹⁴³ LAMPARELLI, Celso Monteiro. Louis-Joseph Lebrete e a pesquisa urbano-regional no Brasil: Crônicas tardias ou história prematura. **Espaço & debates**. N. 37, Ano XIV, páginas 90-100. São Paulo, 1994. p. 90-93.

¹⁴⁴ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço & debates**. N. 37, Ano XIV, páginas 77-89. São Paulo, 1994. p. 86.

¹⁴⁵ ANGELO, Michelly Ramos De. **Les développeurs: Louis-Joseph Lebrete e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Carlos, 2010. p. 35-40.

Aldo Arantes, a JUC refletia toda a conjuntura que permeava as mudanças na Igreja, no Brasil e no Mundo, e buscava, para entendê-las e operá-las, o fundamento teórico de pensadores católicos como Emanuel Mounier, Teilhard de Chardin e Louis-Joseph Lebret¹⁴⁶.

De tal maneira, propugnados pela JUC, os conceitos e valores de Lebret se articulavam às circunstâncias políticas e ideológicas do Brasil de meados do século. Mais precisamente, assinala Luiz Alberto Gómez de Souza, tal movimento inseria-se no contexto das transformações da Igreja, dos movimentos estudantis, do governo de Juscelino Kubitschek e da ideologia desenvolvimentista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)¹⁴⁷.

Desdobramentos da JUC deram origem, em 1962, ao movimento Ação Popular, de orientação marxista-leninista e que, por sua vez, seria incorporado ao Partido Comunista do Brasil dez anos depois¹⁴⁸. Ademais, muitos de seus membros ocuparam proeminentes posições políticas pelo Partido Democrata Cristão (PDC), o qual, como sugere seu nome, sustentava a mesma proposta de desenvolvimento e situava-se na mesma dinâmica da Igreja brasileira, discutida acima. Foi na administração de Carvalho Pinto, eleito governador de São Paulo em 1958 com apoio de Jânio Quadros e do PDC, que uma das primeiras experiências de planejamento estadual ganhou materialidade no Brasil: o Plano de Ação do Governo de Estado de São Paulo (PAGE-1959-1963).

De acordo com Plínio de Arruda Sampaio, militante da JUC, integrante do Governo Carvalho Pinto e coordenador do Plano de Ação, essa experiência caracterizou-se pelo intuito de criar as condições para o desenvolvimento da economia paulista e atender as necessidades da reprodução da força de trabalho. Em boa

¹⁴⁶ LIMA, Haroldo; ARANTES, Aldo. **História da Ação Popular: da JUC ao PCdoB**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984. p. 27.

¹⁴⁷ SOUZA, Luiz Alberto Gómez De. **A JUC: os estudantes católicos e a política**. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 50-58.

¹⁴⁸ LIMA, Haroldo; ARANTES, Aldo. **História da Ação Popular: da JUC ao PCdoB**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984. p. 25-26;143.

medida realizado com sucesso, o Plano correspondia ao contexto do desenvolvimentismo brasileiro e aproveitou em sua elaboração grande parte dos estudos e da metodologia concebidas pela SAGMACS e por Lebrete, incorporando a sua equipe até mesmo alguns membros da SAGMACS¹⁴⁹.

Diante disso, é possível imaginar a importância da Igreja, das idéias de Lebrete e da SAGMACS na conjuntura ideológica brasileira. Os trabalhos da Sociedade, aliás, registram muito bem essa influência. Na sistematização de Lucas Cestaro, a SAGMACS, criada oficialmente em 1947 como um braço do movimento Economia e Humanismo, foi responsável, até sua dissolução em 1964, por dezenas de trabalhos técnicos relacionados ao planejamento espacial no Brasil, entre os quais figuram desde projetos de loteamentos até estudos para governos estaduais como os de São Paulo, Guanabara, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Mato Grosso¹⁵⁰.

Apesar de sua curta existência e ainda que marcada por descontinuidades, a SAGMACS teve inegável contribuição na formação dos urbanistas, planejadores e pesquisadores que atuaram no Brasil a partir de então. Michelly Ramos de Angelo contabiliza cerca de 300 profissionais que tiveram envolvimento direto com os trabalhos da SAGMACS¹⁵¹. Para Celso Lamparelli, as idéias e a atuação desses técnicos estiveram presentes na renovação das concepções de planejamento e reforma urbana no Brasil, ocorrida durante os anos 1950 e 1960¹⁵².

A descontinuidade referida acima diz respeito às distintas fases de institucionalização desse conjunto de profissionais, que poderiam ser classificadas em

¹⁴⁹ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Depoimento: o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto – planejamento e política no Estado de São Paulo em 1959. **Espaço e Debates**. Número 4, Ano I, páginas 127-136. São Paulo: Cortez, 1981. p. 128; 132.

¹⁵⁰ CESTARO, Lucas Ricardo. **Urbanismo e Humanismo: a SAGMACS e o “estudo da aglomeração urbana paulistana”**. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Dissertação de mestrado. São Carlos, 2008. p. 137-144.

¹⁵¹ ANGELO, Michelly Ramos De. **Les développeurs: Louis-Joseph Lebrete e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Carlos, 2010. p. 35-40.

¹⁵² LAMPARELLI, Celso Monteiro. O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX e Louis-Joseph Lebrete e a pesquisa urbano-regional no Brasil. **Cadernos do LAP**. N. 5. Março-abril. São Paulo: FAU-USP, 1995. p. 22-23; 48-50.

três. A primeira delas correspondente a fase inicial da SAGMACS, de 1947 a 1958, na qual grande parte de sua metodologia foi concebida, inclusive com a constante presença e supervisão de Lebrecht. A segunda, referente à incorporação de parte da equipe e da metodologia da SAGMACS ao grupo de planejamento do Governo Carvalho Pinto, que também agregou importantes contribuições a seu método de trabalho. E, finalmente, a fase em que uma parte da equipe retomaria as atividades da SAGMACS, até seu fechamento em 1964, e outra fundaria empresas de consultoria que continuariam ativas até o início da década de 1970¹⁵³.

Entre os anos de 1963 e 1964 surgem, como cisões da equipe da SAGMACS e, segundo Lamparelli, como rupturas de sua metodologia, as empresas de consultoria em planejamento ASPLAN e PLANASA. Responsáveis pela elaboração de planos como o PUB e o PMDI em São Paulo, sua concepção aproximava-se do modelo norte-americano, ainda que muito de seus dirigentes e profissionais tivessem sido integrantes de destaque no movimento Economia e Humanismo e na SAGMACS, familiarizados, portanto, com o método e o ideário de Lebrecht¹⁵⁴.

Em outra perspectiva, no entanto, essa nova fase do grupo poderia ser pensada como uma síntese de diferentes paradigmas, e não propriamente como uma ruptura. Para Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira, a atuação da ASPLAN constituiu a terceira fase da evolução do processo de planejamento que teve início na SAGMACS, representando uma fusão de todos os conceitos e técnicas acumulados com as experiências anteriores¹⁵⁵.

De todo modo, fica evidente a importância das idéias de Lebrecht na exploração do conteúdo, senão metodológico, ao menos ideológico por trás da concepção de planos como o PUB, o que os tornam, assim, parte do contexto do desenvolvimentismo.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ MOREIRA, Antonio Claudio Moreira Lima. Planejamento urbano: do populismo aos dias atuais – Debate coletivo colhido por Eduardo Graeff. **Espaço e Debates**. Número 4, Ano I, páginas 137-173. São Paulo: Cortez, 1981. p. 144-145.

2.2.5 Fase Democrática

A partir de 1950, além da contribuição de Le Bret, o desenvolvimentismo tomou corpo com diversas experiências internacionais e nacionais. É de 1951, por exemplo, no segundo Governo Vargas, a criação da influente Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que, por sua vez, teve grande importância na criação de várias instituições no Brasil, surgindo no mesmo contexto de organismos internacionais como a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Também caracterizam essa época as iniciativas do Governo Juscelino Kubitschek, cujas ações são consideradas as maiores realizações do desenvolvimentismo brasileiro: o Plano de Metas e as atividades do ISEB. Por fim, encerrando a fase democrática que começara em 1945 com Dutra, o Governo Jânio Quadros, seguido do de João Goulart, seria reconhecido por muitos autores como a última experiência desenvolvimentista no Brasil, uma conjuntura marcada, ao mesmo tempo, por políticas recessivas e pelo chamado movimento das *reformas de base*.

Para Jorge Gustavo da Costa, o início dos anos 1950 constituiu um ponto de inflexão na evolução do planejamento no País. Tal marco é assinalado, segundo a periodização do autor, pela instituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, que teve sua criação sugerida pela CMBEU e recebeu significativa contribuição da CEPAL, como mostra a formação, em 1953, do Grupo Misto CEPAL-BNDE¹⁵⁶.

Essa também é, de certo modo, a observação de Ricardo Bielschowsky. A retomada de um projeto de industrialização planejada com Vargas, a formação da CMBEU e criação do BNDE representaram o coroamento do processo de maturação da doutrina desenvolvimentista. Tal processo desenrolava-se desde o final da década

¹⁵⁶ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 32.

de 1940, calcado no intenso debate sobre as condições brasileiras para importação de capital e na negociação com o governo americano a respeito de sua cooperação para o aparelhamento industrial brasileiro e latino americano¹⁵⁷.

De acordo com Sônia Draibe, no entanto, é preciso considerar que o segundo Governo de Vargas não foi um retorno ao Estado Novo. Sua administração pontuou, na verdade, uma inflexão nas tendências de reorganização do Estado que evoluíram desde 1930 e teriam seu auge no Governo JK. Vargas de 1950 ligava-se, por isso, mais ao futuro do que ao passado, apesar da imagem simbólica sugerida pela própria figura do presidente¹⁵⁸. Na verdade, segundo Octavio Ianni, foram as experiências do governo Vargas que sedimentaram as condições ideológicas e institucionais para implantação do Programa de Metas de JK, preparando a sociedade para a completa aceitação da técnica de planejamento e do conceito de desenvolvimento¹⁵⁹.

Eleito em 1951, Vargas revigorou a idéia de intervenção estatal relegada pelo liberalismo do Governo Dutra, sustentando um programa político que combinava estratégias de estabilização econômica e de desenvolvimento. Com isso, o Governo tentava conciliar os interesses heterogêneos que moviam a conjuntura política brasileira, buscando atender, de um lado, a demanda por crédito e investimentos públicos dos setores industrialistas, e, por outro, as preocupações anti-inflacionárias das classes mais conservadoras. O intuito era mesclar, portanto, uma política ortodoxa, alinhada aos princípios liberais no tocante ao Orçamento e à matéria cambial e monetária, a uma política de industrialização apoiada em grandes investimentos públicos^{160 e 161}.

¹⁵⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 316-317.

¹⁵⁸ DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 180.

^{159 159} IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 126-127.

¹⁶⁰ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 127-129.

¹⁶¹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 347.

Por trás dessa proposta estava, na verdade, a realidade econômica que condicionava a atuação do Governo. Como expõem Sérgio Besserman Viana e André Villela, se no plano interno a forte pressão inflacionária e o desequilíbrio orçamentário exigiam uma ação restritiva, no plano internacional, a política norte-americana de auxílio econômico, que culminaria na criação da CMBEU, representava uma perspectiva favorável de financiamento, possibilitando, em tese, alcançar os objetivos de estabilização sem sacrificar o investimento. Como o aporte desses recursos seria garantido por meio de uma linha de crédito público, a expectativa da cooperação americana, firmada na CMBEU, constituía elemento essencial no projeto de Vargas, que ficou conhecido como a política “Campos Sales/Rodrigues Alves”, uma alusão de suas fases de estabilização e expansão às políticas ortodoxas e heterodoxas do início da Primeira República¹⁶².

Derivada do chamado ponto IV de Truman, a CMBEU foi instituída em 1951 por meio de um acordo entre Brasil e Estados Unidos e fazia parte de um programa americano de assistência técnica e financeira a países em desenvolvimento. A política de Truman, anunciada em 1949, visava à contenção da influência soviética e constituía uma resposta às reivindicações dos países latino-americanos – que não eram beneficiados com o Plano Marshall. Nesse contexto, propunha-se um programa de cooperação que tomaria forma por meio da criação de comissões bilaterais, contando com uma dotação de 34,5 milhões de dólares autorizada pelo Congresso americano¹⁶³.

O Brasil foi um dos oito países que participaram do programa, tendo ratificado o acordo em setembro de 1951, com menção a um valor de 540 milhões de dólares para o financiamento de um plano de reabilitação econômica, a ser realizado em um prazo de cinco anos. As ações da CMBEU iam desde estudos e diagnósticos sobre a

¹⁶² VIANA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. **O pós-Guerra: 1945-1955**. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 28-29.

¹⁶³ BALESTRIERO, Geraldo Élvio. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996. p. 144-145.

economia brasileira à elaboração de projetos de infra-estrutura e à articulação de empréstimos internacionais. Favorecidos por informações levantadas em missões anteriores e por órgãos de pesquisa já existentes no País, os diagnósticos da CMBEU subsidiaram a concepção de 41 projetos específicos para melhoramentos na infra-estrutura brasileira, em especial, nas áreas de transporte e energia. Para financiar sua execução, a Comissão recomendava o empréstimo de quase 98% do valor necessário, a ser concedido por instituições internacionais como o BIRD e o Eximbank, com contrapartida nacional do então recém criado BNDE¹⁶⁴.

Como observa Octavio Ianni, as propostas da Comissão foram prontamente incorporadas pelo governo brasileiro, tendo sido oficializadas por meio do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico. Também conhecido como Plano Láfer, esse documento foi apresentado como um plano quinquenal de investimentos em transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura, cuja linha de financiamento, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, seria administrado pelo BNDE. Para Ianni, o Plano Láfer representou o esforço do governo brasileiro em conjugar os objetivos de desenvolvimento e a política americana, contornando a escassez de recursos nacionais¹⁶⁵.

Apesar da grande mobilização, com as reviravoltas da política americana e o relativo abandono do programa proposto por Truman, as atividades da CMBEU foram interrompidas em 1953, apenas dois anos depois de sua instalação. Dessa forma, segundo Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, se, do lado americano, o objetivo de estreitar as relações entre os dois países não teve resultados muito positivos, do lado brasileiro, a suspensão da CMBEU impediu a completa efetivação dos projetos nacionais, a exemplo do Plano Láfer¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Ibidem*. p. 146-148.

¹⁶⁵ IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 126-127.

¹⁶⁶ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 280.

Ainda assim, embora os trabalhos da CMBEU e a transferência de recursos tenham sido encerrados, a Comissão, anota Geraldo Balestrieri, teve uma grande influência na formação dos técnicos brasileiros¹⁶⁷. Para Roberto Campos – diplomata brasileiro, conselheiro econômico da CMBEU e figura de grande projeção política –, a experiência transcendeu a colaboração financeira e constituiu uma importante contribuição ao planejamento nacional. Combinando estudos e planos setoriais com preocupações de ordem macroeconômica próprias das concepções da CEPAL, o método da CMBEU foi referência na idealização de grandes iniciativas, como o Plano de Metas¹⁶⁸.

Esse legado materializou-se, a princípio, na criação do BNDE e no reflexo que teve sobre a carreira de seus técnicos. Ainda que desde a Missão Cooke, de 1942, fosse recomendada a institucionalização de uma entidade de financiamento de longo prazo à indústria, foi somente com a influência da CMBEU que a proposta tornou-se realidade. Criado oficialmente em 1952, o BNDE cumpriria a função de gerir e garantir os recursos externos captados através da Comissão, assim como, de preparar ou analisar os projetos específicos que financiaria. Com o fim da CMBEU, o BNDE continuou a desempenhar relevante papel no projeto de desenvolvimento nacional¹⁶⁹.

No balanço de Roberto Campos, o BNDE constituiu um importante componente do desenvolvimento brasileiro, refletindo sua evolução as transformações da política econômica do governo. Foi peça chave nos investimentos em infra-estrutura nos anos de 1952 a 1956; desempenhou função essencial na expansão industrial como o banco do Plano de Metas; em 1965 diversificou suas atividades e passou a recorrer à intermediação de bancos privados para o repasse de fundos especiais; com Geisel contribuiu para reorientar a economia brasileira em face à crise do petróleo; em 1982

¹⁶⁷ BALESTRIERO, Geraldo Élvio. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996. p. 151.

¹⁶⁸ CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p. 164-167.

¹⁶⁹ VIANA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. **O pós-Guerra: 1945-1955**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 30-31.

passou a financiar projetos sociais, tornando-se o atual BNDES; E finalmente, no Governo Collor, funcionou como articulador do programa de privatizações¹⁷⁰.

Além disso, assinala Amaral Viera, a fundação do BNDE abriu caminho para a institucionalização de diversas agências de desenvolvimento regional. São exemplos o Banco do Nordeste, a SUDENE e os bancos estaduais de desenvolvimento, como o Banco do Estado de São Paulo e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Destaca-se nesse período também a atuação do Banco do Brasil como uma agência de fomento econômico¹⁷¹.

Em relação à administração governamental, como expõe Robert Daland, o BNDE foi além de uma instituição financeira e constituiu-se propriamente como um órgão de planejamento. Ainda que o BNDE não tenha cumprido oficialmente essa função, concentrava as tarefas de pesquisa sobre o desempenho econômico do País e participava diretamente da formulação da política de investimentos do governo¹⁷².

Logo após sua criação e para embasar a continuidade de seus projetos de desenvolvimento, o BNDE empreendeu um profundo estudo sobre a realidade econômica brasileira. Para tanto, o BNDE valeu-se do acervo de estudos e projetos herdados da CMBEU e, em 1953, firmou acordo de cooperação com a CEPAL, de modo a ampliar o potencial prospectivo e analítico dos estudos desenvolvidos por ambas as entidades e com vista a aplicar o método de planejamento econômico elaborado pela CEPAL. Constituiu-se, assim, o renomado Grupo Misto CEPAL-BNDE¹⁷³.

Como já apontado, nessa nova etapa do contexto ideológico do desenvolvimentismo, a CEPAL foi também um elemento institucional de grande influência. Criada em 1948 como um órgão da ONU e com sede em Santiago no Chile,

¹⁷⁰ CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p. 260-262.

¹⁷¹ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 40-41.

¹⁷² DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidaador, 1969. p. 36.

¹⁷³ IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 140-141.

a CEPAL, sob coordenação de Raúl Prebisch, tornou-se uma referência no campo da análise econômica e do planejamento governamental.

Em essência, sua base teórica consistia nas interpretações estruturalistas, concebidas em grande parte, dentro da própria instituição. Já sua concepção de planejamento transformou-se no tema central dos debates que promovia e na proposta de aceleração do crescimento econômico que advogava, tendo, nesse aspecto, consideráveis reflexos nas experiências desenvolvimentistas brasileiras, como no mencionado estudo do BNDE, conduzido por Celso Furtado¹⁷⁴.

O esforço do Grupo Misto resultou a publicação de seu trabalho, em 1956, como parte da *Coleção de Estudos das Nações Unidas*, tendo sido editada uma versão em português no ano seguinte, intitulada *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Tal estudo fundamentou a formulação de um plano de desenvolvimento nacional para o período de 1955 a 1962, que seria logo em seguida incorporado pelo Programa de Metas. No entendimento de Jorge Gustavo da Costa, a importância dessas três instituições e de seus trabalhos não repercutiu apenas no planejamento federal, mas também em suas derivações regionais, estaduais e municipais¹⁷⁵.

Essa observação é confirmada inclusive pelo relato de técnicos que participaram de estudos e experiências de planejamento em São Paulo, como a SAGMACS e o Plano de Ação de Carvalho Pinto. De acordo com Mário Larangeira de Mendonça, o trabalho da SAGMACS recebeu forte contribuição da CEPAL, com a introdução de seu método de análise e de sua proposta de aceleração do crescimento, o que aconteceu até mesmo por meio da participação direta de seus técnicos na

¹⁷⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 26-27.

¹⁷⁵ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 44-46.

equipe da SAGMACS. Além disso, também lembra que foram incorporadas ao Plano de Ação as técnicas de planejamento divulgadas por manuais editados pelo BNDE¹⁷⁶.

No mesmo documento, Celso Lamparelli comenta que todas essas iniciativas, da CMBEU ao Plano de Metas, eram acompanhadas e discutidas no âmbito do movimento Economia e Humanismo¹⁷⁷. Para Domingos Theodoro de Azevedo Neto, a SAGMACS e Movimento Economia e Humanismo refletiam no plano local, todas as transformações por que passavam o Brasil e o Mundo, do revisionismo de Krushev ao Vaticano II de João XXIII¹⁷⁸. Até antigos membros da CMBEU auxiliaram na elaboração do Plano de Ação¹⁷⁹.

Nota-se que todos esses três profissionais fizeram parte do grupo que concebeu o PUB e, por isso, é possível imaginar o impacto que essa conjuntura teve sobre o plano ou sobre o processo de planejamento desencadeado a partir de então. Com o fim do mandato de Vargas, a propósito, a política econômica seria abalada e continuamente reorientada nos próximos governos, mas seguiria, mesmo assim, a linha mestra do desenvolvimentismo.

Para controlar a inflação e garantir o crescimento industrial, além do auxílio americano, o governo Vargas contava com um programa de importações sustentado por um câmbio fixo sobrevalorizado e a alta dos preços internacionais do café. Devido à queda nas exportações e ao aumento intensivo das importações de bens de capital, incentivada pela política do governo, o problema da inflação deslocou-se para uma crise na balança comercial. Embora a crise tenha sido rapidamente manejada com a Instrução SUMOC 70 – medida que restringia a concessão de licenças de importação

¹⁷⁶ LARANGEIRA, Mário de Mendonça. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. 4. p. 148.

¹⁷⁷ LAMPARELLI, Celso Monteiro. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. 4. p. 146.

¹⁷⁸ AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. 4. p. 139-141.

¹⁷⁹ *Idem*. Depoimento. [16 de julho de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

– a falha da estratégia inviabilizou tanto a estabilização pretendida pelo governo, quanto seu projeto de expansão¹⁸⁰.

Chegava ao fim, sem resultados, a política “Campos Sales/Rodrigues Alves”. Somado ao seu fracasso econômico, o adensamento da oposição política e a crescente pressão social levaram ao colapso do governo de Vargas, seguido de seu suicídio.

Após a morte de Vargas, o governo foi assumido pelo vice-presidente Café Filho até o início do mandato de JK. Conforme Ricardo Bielschowsky, ao contrário do que poderia sugerir sua curta duração, esse período constituiu um importante momento da evolução ideológica brasileira, marcando, de um lado, a reascensão do argumento liberal, com indicação de Eugenio Gudín para o Ministério da Fazenda, e, de outro, a afirmação e o amadurecimento completo do pensamento desenvolvimentista, que já se manifestava dicotomicamente. Essa dicotomia desembocava em duas propostas de planejamento: uma de planejamento integral, defendida pela CEPAL e por Celso Furtado, e outra de planejamento setorial, sustentada por Roberto Campos e a qual constituiria a fórmula do Plano (ou Programa) de Metas de JK¹⁸¹.

Eleito em 1955 por uma pequena margem de votos, JK chegou à presidência em um conturbado contexto político. Ameaçada pela ala oposicionista das forças armadas, sua posse foi garantida mediante o chamado “golpe preventivo”, operado pela parcela do exército que defendia a legalidade das eleições. A partir de então, o Governo JK foi caracterizado por relativa estabilidade política e grande otimismo em relação ao desenvolvimento econômico brasileiro¹⁸².

Sua administração se notabilizou basicamente por dois motivos: o Plano de Metas e a ênfase dada à atuação do ISEB. Criado ainda na administração de Café

¹⁸⁰ VIANA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. **O pós-Guerra: 1945-1955**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 31-38.

¹⁸¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 363;384-386.

¹⁸² FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 360.

Filho, o instituto, voltado a ações educacionais e de pesquisa, adquiriu importância no período JK devido ao seu papel na divulgação e formulação da ideologia desenvolvimentista. Na verdade, como depõe Nelson Werneck Sodré – membro do ISEB – a gênese do instituto remonta a uma organização particular de intelectuais, o IBESP – também chamado de Grupo de Itatiaia –, que, por meio de seus integrantes, mantinha contatos com o governo desde a administração de Vargas. Além disso, seus pressupostos alinhavam-se fortemente às teses da CEPAL, marcando, portanto, uma intensa relação com desenvolvimento ideológico que vinha já do final da década de 1940. Foi com JK, no entanto, que o ISEB chegou ao apogeu de sua proposta¹⁸³.

A finalidade do ISEB, mostra Caio Navarro de Toledo, ia além da prática de planejamento e constituía-se expressamente como uma proposta de formalizar o fundamento ideológico – pretensamente teórico ou científico – da ação do Estado, em especial, do Governo JK¹⁸⁴. Para Francisco Weffort, em certa medida o ISEB possibilitou a institucionalização de uma ideologia nacional-desenvolvimentista, capaz de influenciar a vida política do País¹⁸⁵.

Ainda assim, o pensamento de seus integrantes não foi homogêneo e sua autonomia formal permitiu que se arriscassem críticas, embora raras, ao governo e ao desenvolvimento brasileiro¹⁸⁶. No âmbito intelectual, foi o pluralismo que marcou o ISEB. Segundo Weffort, a formação e a carreira de seus membros indicavam uma continuidade de abordagens das décadas de 1920 e 1930. De um lado, Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes de Almeida e Edwaldo Correia Lima evoluíram de tradições católicas para posturas sociais-democratas, de centro-direita. De outro, Roland Corbisier, Alberto Guerreiro Ramos e Álvaro Viera Pinto, apesar de suas

¹⁸³ SODRÉ, Nelson Werneck. A verdade sobre o ISEB. Rio de Janeiro: Avenir, 1978. p. 11 e 12.

¹⁸⁴ TOLEDO, Caio Navarro De. **ISEB: fábrica de ideologias**. São Paulo: Ática, 1982. p. 31-34.

¹⁸⁵ WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006. p. 304.

¹⁸⁶ TOLEDO, Caio Navarro De. **ISEB: fábrica de ideologias**. São Paulo: Ática, 1982. p. 147.

origens integralistas, comporiam, juntamente com Nelson Werneck Sodré, a tendência esquerdista da instituição¹⁸⁷.

Com suas atividades encerradas em 1964, o ISEB teve uma curta duração de nove anos, classificada por Navarro de Toledo em três fases. A primeira compreenderia o efêmero período anterior ao mandato de JK, permeada por posições políticas e ideológicas variadas e conflitantes; a segunda corresponderia aos anos JK e à primazia da ideologia nacional-desenvolvimentista; a terceira, por fim, abarcaria o governo Jânio-Jango e acompanharia a conjuntura das *reformas de base*¹⁸⁸.

Além do ISEB, o Governo JK ancorava-se no Plano de Metas, documento em que estavam definidas todas as suas diretrizes econômicas. O Plano de Metas alinhava-se às teses desenvolvimentistas e foi elaborado a partir de um órgão específico de planejamento instituído por JK, chamado Conselho de Desenvolvimento. Nas palavras do próprio presidente, o momento de sua concepção corresponderia à etapa final da transição de um país colonial e dependente para o estágio de uma nação plenamente desenvolvida¹⁸⁹.

O Plano de Metas constituiria, dessa forma, o remate da linha evolutiva que perpassava a CMBEU, a CEPAL e o BNDE. Segundo Guido Mantega, o plano de metas seguia a estrutura de análise e de objetivos elaborada pela CMBEU e pelos trabalhos do Grupo Misto CEPAL-BNDE, mas ia além ao propor um conjunto de projetos específicos a serem programaticamente realizados¹⁹⁰.

Principal idealizador do plano, paradoxalmente, foi Roberto Campos, economista crítico às teses estruturalistas, favorável à industrialização mediante maiores concessões ao capital estrangeiro¹⁹¹.

¹⁸⁷ WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006. p. 302.

¹⁸⁸ *Ibidem*. p. 184-191.

¹⁸⁹ KUBITSCHKE, Juscelino. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. Belo Horizonte, 1955. p. 15.

¹⁹⁰ MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis/Vozes, 1984. p. 72.

¹⁹¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 104-105.

Concebido no esquema do que Jorge Gustavo da Costa intitula “plano indicativo”, o Plano de Metas buscava combinar, em um “regime de economia mista”, a atuação do mercado à do Estado. Pressupunha-se, em tese, um elevado grau de intervencionismo, no qual o Estado estabeleceria objetivos de desenvolvimento para setores chaves da economia nacional, cumprindo sua função em um amplo espectro de ações, o que abarcaria desde assistência técnica à encampação de atividades produtivas, incluindo certo controle sobre os preços, sobre a formação de capital e sobre as expectativas¹⁹².

Em resumo, o plano correspondia a um programa de execução quinquenal, lançado em 1956 para encerramento em 1961, e consistia na definição de 30 metas específicas para os setores de energia, transporte, agricultura/alimentação, indústria de base e educação técnica. Além disso, o plano incluía também a construção de Brasília, apresentada como um objetivo independente. Apesar da fraca relação com as outras metas do programa, a construção de Brasília, de acordo com Roberto Loeb, contribuiu para lançar à discussão sobre planejamento nacional a questão urbana, antes restrita a estudos e medidas setoriais¹⁹³.

Conceitualmente, como explica Celso Lafer, o Plano de Metas estava baseado em uma série de concepções derivadas da CMBEU. Sua premissa central era contornar *pontos de estrangulamento* e criar *pontos de germinação*. O primeiro desses conceitos relacionava-se às deficiências fundamentais que impediam o desenvolvimento da economia como um todo e diziam respeito, principalmente, aos setores de energia e transporte. Já a idéia de pontos de germinação constituiria o contrário, áreas que, devido à interdependência produtiva, funcionariam como

¹⁹² COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 149-167.

¹⁹³ LOEB, Roberto. **Aspectos do planejamento territorial e urbano no Brasil**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 152.

detonadores do desenvolvimento em ramos industriais dependentes, justificando, por isso, investimentos na indústria de base e na educação¹⁹⁴.

Do total dos investimentos, 58,9% seriam realizados pelo governo federal, essencialmente por meio de administração indireta, e os 41,1% restantes por governos estaduais e empresas particulares. Essa distribuição dos investimentos públicos e privados, assim como uma reduzida participação da administração direta e central na concretização do plano, conferiu-lhe, segundo Da Costa, um caráter “para-estatal”, setorialmente e espacialmente concentrado, debilidade que contribuía para agravar, ao invés de resolver, os desequilíbrios e os estrangulamentos da economia brasileira¹⁹⁵.

Além disso, mesmo tendo alcançado maiores resultados que iniciativas precedentes, como o Plano SALTE, o Programa de Metas não foi inteiramente executado. Na ponderação de Da Costa, apenas 67% da proposta do plano pode ser considerada realizada, sendo que somente 9 de suas 30 metas tiveram um índice de execução superior a 75%, ficando abaixo de 55% o restante. Nota-se ainda, que os melhores resultados do plano centravam-se nos setores de energia, construção de rodovias e na indústria petroquímica, de cimento e de fertilizantes¹⁹⁶.

Outro aspecto relevante do plano era sua forte relação com a idéia de capital estrangeiro. É possível dizer que plano foi a expressão máxima do que Bielschowsky conceituou como desenvolvimentismo de tipo “não-nacionalista”¹⁹⁷. O próprio Roberto Campos afirmaria mais tarde que o Plano de Metas não teria atingido seus objetivos de expansão industrial não fosse, sob o pretexto de financiamento e transferência de tecnologia, a entrada do capital estrangeiro e a Instrução SUMOC 113. Essa última medida, baixada por Eugênio Gudin enquanto Ministro da Fazenda de Café Filho,

¹⁹⁴ LAFER, Celso. **Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 35-36.

¹⁹⁵ COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 160.

¹⁹⁶ *Ibidem*. p. 178.

¹⁹⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 103-105.

consistia na permissão para aporte de bens de capital sem cobertura cambial, o que significava a importação de máquinas e equipamentos sem custos para as empresas que os possuíam no exterior¹⁹⁸.

De fato, o esquema de financiamento era um dos pontos mais críticos do plano. Além do afluxo de capital estrangeiro, o governo lançou mão de uma política monetária expansionista como principal estratégia para financiar os gastos públicos e facilitar investimentos privados por meio do aumento de crédito. Embora a preocupação com a inflação estivesse na pauta do governo, seu Programa de Estabilização Monetária (PEM) foi criado em 1958 e abandonado logo no ano seguinte. Essas condicionantes acabaram deixando à administração subsequente uma delicada situação orçamentária e inflacionária¹⁹⁹.

Ao herdar esse contexto, o Governo de Jânio, e principalmente o de Jango, estabeleceriam um conjunto de medidas polivalentes para o controle do quadro orçamentário/inflacionário, sem abdicar de uma perspectiva de expansão econômica. Se a política de Jânio se concentraria essencialmente em ações recessivas, com vista a um crescimento futuro, a de Jango constituiria uma abordagem ao mesmo tempo restritiva, em relação aos aspectos monetários, cambiais e fiscais, e “cepalina”, em relação ao conceito de desenvolvimento econômico, com propostas que iam da industrialização à redistribuição de renda e à reforma agrária²⁰⁰.

Essa política seria delineada no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, concebido em 1962, sob coordenação de Celso Furtado. De acordo com Roberto Macedo, seus principais pontos eram a retomada do crescimento econômico vivenciado no período de 1957-1961, a taxa de 7% ao ano; o controle progressivo da inflação; a redistribuição de renda, tanto entre classes sociais como entre regiões; a

¹⁹⁸ CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p. 297.

¹⁹⁹ VILLELA, André. **Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963)**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 57-59.

²⁰⁰ *Ibidem*. p. 60-62.

renegociação dos prazos da dívida externa; e a realização das reformas de base, em especial, as reformas administrativa, fiscal, agrária e do sistema financeiro²⁰¹.

De acordo com a interpretação do plano, o crescimento nacional no período seria sustentado pelo chamado processo de substituição de importações, que supostamente se estenderia desde a década de 1930. Para Macedo, no entanto, esse seria um dos grandes equívocos do plano, pois tal processo esgotaria-se logo no início dos anos 1960 e uma estratégia de desenvolvimento baseada no pressuposto de sua continuidade só poderia resultar a ineficiência das medidas adotadas. Além disso, seu entendimento sobre o processo inflacionário não permitiria a efetividade dos objetivos delineados para o controle da inflação²⁰².

Ademais, continua o autor, se de um lado o Plano Trienal incorria em erros de diagnóstico e suas metas de desenvolvimento e controle da inflação não tiveram resultados, por outro, o plano, em sua própria pretensão, não passaria de uma tentativa de amadurecimento da prática de planejamento no Brasil²⁰³. Nesse sentido, é interessante notar, como assinala Amaral Viera, que o período marcou também o processo de institucionalização do planejamento, durante o qual, com o Decreto 1.422 de 1962, criou-se, em condição extraordinária ou ad-hoc, o Ministério do Planejamento, sendo o próprio Celso Furtado o primeiro a exercer sua direção²⁰⁴.

Cabe ainda uma menção mais detalhada sobre as reformas de base. Embora previstas no Plano Trienal, as reformas, principalmente as de caráter mais social, extrapolaram o âmbito do plano e passaram a ser amplamente discutidas e reivindicadas, a ponto de constituir o chamado “movimento político das reformas de base”. Destaca-se, além da reforma agrária – que visava a dar solução à pressão social no campo –, o movimento pela reforma urbana, o qual, como em complementariedade à primeira, tinha por objetivo aliviar as condições de reprodução

²⁰¹ MACEDO, Roberto B. M. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 53-54.

²⁰² *Ibidem*. p. 55.

²⁰³ *Ibidem*. p. 53-54; 68.

²⁰⁴ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 63.

da força de trabalho nas cidades, especialmente por meio da redistribuição da propriedade urbana²⁰⁵.

Um dos marcos do movimento pela reforma urbana foi o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, no hotel Quitandinha, em Petrópolis-RJ. Roberto Loeb observa que a importância do Encontro de Quitandinha, como ficou conhecido o Seminário, decorre do fato de esse ter se constituído como uma das primeiras articulações para associar a questão urbana à política nacional, o que teria prosseguimento com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964²⁰⁶.

Para muitos autores, entretanto, o ano de 1964 marcaria uma completa ruptura com o paradigma desenvolvimentista e com o movimento pelas reformas de base. Na verdade, esse novo contexto de reformas indicaria, segundo Bielschowsky, a exaustão do próprio modelo desenvolvimentista, que começaria, então, a ser substituído por algo como um “desenvolvimentismo reformista” – social ou redistributivo –, diferente, vale dizer, de um “desenvolvimentismo puro”, com foco prioritário na expansão industrial. Assim, o golpe militar de 1964 abortaria essa provável evolução, encerrando não apenas o período democrático, mas também o ciclo ideológico do desenvolvimentismo²⁰⁷.

2.2.6 Base racionalista do regime militar

Apesar da recorrente interpretação de que o desenvolvimentismo teria fim em 1964, há trabalhos que sustentam tese distinta, segundo a qual essa conjuntura ideológica teve continuidade, e inclusive aprofundamentos, durante o regime militar. Eli Diniz e Luiz Carlos Bresser-Pereira, por exemplo, argumentam que, em contraste com

²⁰⁵ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 380-383.

²⁰⁶ LOEB, Roberto. **Aspectos do planejamento territorial e urbano no Brasil**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 153.

²⁰⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 434.

a política neoliberal assumida a partir de 1990, o nacional-desenvolvimentismo foi a proposta primaz ostentada pelo Estado e a sociedade brasileira entre os anos de 1930 e 1980²⁰⁸.

Para Guido Mantega, a política do regime militar marcaria uma distorção dos preceitos liberais de modo a justificar um projeto de desenvolvimento econômico apoiado em forte intervencionismo estatal, apontando Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen como seus principais expoentes²⁰⁹. Segundo Amaury Gremaud e Julio Pires, o Governo Geisel e II PND constituiriam a continuidade do desenvolvimentismo, estabelecendo relações, inclusive, com a conjuntura intelectual do período democrático precedente²¹⁰.

Em entendimento semelhante, Maria da Conceição Tavares destacaria o contexto de iniciativas como o Plano de Metas e o II PND, considerando-as “projetos estruturantes de longo prazo”, promovidos por uma “burocracia de Estado autônoma”²¹¹. Finalmente, o historiador David Maciel, dialogando com o trabalho de Bielchowsky, aplicaria o mesmo conceito de desenvolvimentismo ao contexto do II PND²¹².

Assim, se não é possível considerar um movimento ideológico uniforme entre antes e depois de 1964, é certo que o regime militar não constituiu algo oposto ao desenvolvimentismo. Ao contrário, fundamentou sua ação em uma espécie de *base racionalista*, a qual, depurada de experiências anteriores, fortaleceu e aperfeiçoou o aparelho administrativo do Estado e concebeu uma substancial proposta de

²⁰⁸ DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Depois do consenso liberal: o retorno dos empresários industriais?**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9OutuOut07.pdf>. Acesso em: Novembro de 2013.

²⁰⁹ MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis/Vozes, 1984. p. 16-17.

²¹⁰ GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 75-80.

²¹¹ TAVARES, Maria da Conceição. **O dissenso de Washington**. In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 77.

²¹² MACIEL, David. **A argamassa da ordem**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 85.

investimentos em infra-estrutura, aprofundando questões essenciais ao debate desenvolvimentista e ao processo anterior de planejamento²¹³.

Tome-se, inicialmente, uma comparação entre Plano Trienal e o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado por Castello Branco em 1964. Segundo Thomas Skidmore, apesar da política de desenvolvimento de Castello divergir consideravelmente da de governos anteriores, principalmente em relação a um maior compromisso com credores internacionais e à ênfase dada ao papel do setor privado no desenvolvimento nacional, seu programa retomava aspectos importantes do Plano Trienal, como o combate à inflação, continuidade do processo de substituição de importações e as reformas nos sistemas financeiro, monetário e fiscal. Além disso, instituía-se no mesmo contexto novos instrumentos administrativos, como no caso da política agrária: o Estatuto da Terra, que previa um imposto progressivo sobre os terrenos subutilizados, e a primeira pesquisa nacional sobre o cadastro das propriedades rurais, iniciada em 1965 pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)²¹⁴.

Elaborados por Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões – ministros do Planejamento e da Fazenda, respectivamente – o PAEG e a política econômica de Castello Branco tinham seus ideais alinhados ao chamado grupo castelista ou grupo da Sorbonne. Por sua posição intelectualizada, sua tendência menos autoritária e seu apoio a maiores concessões para a entrada de capital estrangeiro no País, tal grupo distinguia-se dos militares “linha-dura” ou “nacionalistas”, que assumiriam o governo com Costa e Silva, em 1968²¹⁵. Ainda assim, não é possível dizer que ambos os grupos tivessem atuações políticas e econômicas distintas.

²¹³ Nota: *base racionalista* é termo de autoria de Csaba Deák, referente à conjuntura ideológica do regime militar. DEÁK, Csaba. Notas de aula. O mercado e o Estado na organização espacial da produção – disciplina ministrada no Curso de pós-graduação FAU-USP. 2011.

²¹⁴ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 363-364.

²¹⁵ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 402-407.

De acordo com Jennifer Hermann, os governos de Castello Branco, Costa e Silva e Médici caracterizavam-se – como o Governo Jango, aliás – pela ambição de conjugar crescimento e estabilização econômica. Para a autora, o período que vai de 1964 a 1974 pode ser dividido em duas fases: a primeira, de 1964 a 1968, seria marcada por uma política ortodoxa de combate à inflação e uma reforma institucional de grande repercussão; a segunda, de 1968 a 1974, compreenderia uma redução gradual da inflação e um intenso crescimento econômico, conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”²¹⁶.

Como já explanado, as reformas de Castello centravam-se nas áreas tributária, monetária e financeira. As inovações eram as seguintes: racionalização do sistema tributário com vista ao aumento da receita governamental, o que incluía a instituição de novos impostos e o aperfeiçoamento da arrecadação, passando essa a funcionar através da rede bancária; aprimoramento do sistema monetário, com estabelecimento do Banco Central e a criação de mecanismos até então inexistentes no Brasil, como a correção monetária; e, finalmente, a modernização do sistema financeiro, que, com a instalação dos mercados de capitais, expandia o financiamento de longo-prazo à indústria, antes desempenhado apenas por bancos públicos, como o BNDE e o Banco do Brasil²¹⁷.

Além do PAEG, foi uma iniciativa do Governo Castello Branco a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDD-1966). Segundo Amaral Viera, tal plano foi concebido em uma interpretação crítica ao PAEG e seus objetivos diziam respeito ao desenvolvimento de setores de infra-estrutura, como indústrias de base, transporte e energia, sendo, por isso, “mais desenvolvimentista que corretivo”. Diferentemente do PAEG, o PDD não teve resultados expressivos²¹⁸.

²¹⁶ HERMANN, Jennifer. **Reforma, endividamento externo e o “Milagre” econômico.** In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 69-71.

²¹⁷ *Ibidem.* p. 74-78.

²¹⁸ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil.** São Paulo: DIFEL, 1975.. p. 88-97.

Nas áreas trabalhista e habitacional também foram introduzidas importantes modificações, que acabariam funcionando complementarmente. Em substituição à estabilidade para funcionários com tempo de emprego superior a 10 anos, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma espécie de seguro-desemprego. Com os recursos do FGTS foi proposta ainda a fundação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), os quais supririam a falta de financiamentos imobiliários²¹⁹.

Acompanhando as preocupações com a questão habitacional, o tema do desenvolvimento urbano também entraria na pauta da política nacional. Em resposta aos movimentos pela reforma urbana, criaram-se programas e órgãos relacionados ao planejamento local e urbano, como o SERFHAU, instituído em 1964 e suspenso dez anos depois. Ademais, foi no PDD que se formalizou uma das primeiras iniciativas para uma política nacional de desenvolvimento urbano. De acordo com Roberto Loeb, a política urbana contida no PDD abrangia aspectos como a modificação e hierarquização da rede de cidades, com vista à redistribuição da população no território nacional; alteração dos padrões urbanísticos, com a reorganização dos traçados das cidades e redistribuição de suas densidades habitacionais; e, por fim, a modernização da legislação e dos sistemas locais de planejamento²²⁰.

Nota-se, dessa forma, a considerável amplitude do processo de planejamento proposto. Mesmo as reformas mais genéricas, como nos campos tributário e monetário, tinham seus impactos sobre o planejamento local. O Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), por exemplo, prescrevia o uso do mecanismo de correção monetária como um meio de aumentar a receita tributária municipal, a qual, não sendo indexada, era constantemente corroída pela inflação.

²¹⁹ HERMANN, Jennifer. **Reforma, endividamento externo e o “Milagre” econômico.** In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 74-78.

²²⁰ LOEB, Roberto. **Aspectos do planejamento territorial e urbano no Brasil.** In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 154-157.

Na verdade, como pontua Amaral Vieira, o cerne de todas as reformas empreendidas por Castello Branco era a própria atividade de planejamento. Pela primeira vez o Ministério de Planejamento seria institucionalizado como órgão ordinário do governo, com precedência sobre os demais ministérios e capacidade para planejar em nível global, tendo seus trabalhos auxiliados pelo recém criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA). Além disso, embora o PAEG não fosse apresentado como uma proposta de amplo alcance setorial, na prática seus objetivos abarcaram as mais diversas áreas, como saúde, educação e contas externas²²¹.

Vale ainda destacar que todo o processo de reforma e planejamento no regime militar foi facilitado pela reformulação do sistema político/administrativo, o qual dava primazia ao poder executivo. Nesse sentido, observa Octávio Ianni, as Constituições de 1967 e 1969, juntamente com os chamados Atos Institucionais (AI), traduziram-se, mediante a centralização e o fortalecimento do Executivo, no sustentáculo das propostas governamentais do regime militar²²².

Por fim, Castello Branco deixaria o governo tendo realizado seu programa com relativo sucesso. A inflação seria estabilizada em níveis bem abaixo dos anos anteriores e as reformas seriam implantadas sem grandes dificuldades. Ainda assim, o grupo castellista não foi capaz de eleger seu sucessor, o crescimento nacional ficou aquém das projeções do governo e muitas de suas propostas sociais, como o Estatuto da Terra, acabaram não ganhando materialidade²²³.

A partir de 1968, o governo continuou a perseguir o objetivo de controlar a inflação. Enfocou, no entanto, o crescimento econômico e amenizou a ortodoxia monetária praticada até então. Sob essa orientação, o Governo de Costa e Silva romperia com o grupo castellista em episódio considerado como “o golpe dentro do golpe”. Com isso, a direção dos ministérios foi inteiramente substituída e os quadros

²²¹ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 85-88.

²²² IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 230-231.

²²³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 403.

políticos e administrativos passaram ao controle da ala “nacionalista”. Os principais documentos do período foram as Diretrizes Gerais de Governo, o Plano Trienal e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), gestados sob a liderança intelectual de Antonio Delfim Netto, então ministro da Fazenda.

Como explicam Denysard Alves e João Sayad, essa seqüência de documentos constituía um detalhamento progressivo da proposta econômica do governo para os anos de 1968 a 1970. Seu diagnóstico baseava-se na interpretação de que a ortodoxia monetária de Castello Branco havia imposto uma desnecessária tendência recessiva à economia brasileira. Além do mais, a insistência do PAEG no processo de substituição de importações, que se esgotava, impediria o alcance dos objetivos de sua política de desenvolvimento. Por isso, a nova estratégia consistia em um programa de investimentos públicos em infra-estrutura para dinamizar os setores consolidados da economia, bem como, em um incentivo à expansão da demanda²²⁴.

Outro ponto importante do Governo Costa e Silva foi o relaxamento da política monetária e o aumento da emissão de moeda, o que expandia o crédito e deslocava o eixo das medidas anti-inflacionárias para o controle direto de preços e para a contenção salarial. Dessa forma, no final da década de 1960 o Brasil começou a apresentar um crescimento expressivo do PIB, a taxas médias acima de 11 % ao ano, combinado com um paulatino declínio da inflação. Uma vez que a teoria postulava a oposição entre esses dois fatores – crescimento e controle da inflação –, o período ficou conhecido como o “milagre econômico”, pois compreendia a dupla façanha de crescer e estabilizar a economia²²⁵.

O milagre, iniciado no Governo Costa e Silva, teria ápice no Governo Médici, atingindo a taxa de crescimento de quase 14% no ano de 1973. As explicações para o

²²⁴ ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. **Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 94-95.

²²⁵ HERMANN, Jennifer. **Reforma, endividamento externo e o “Milagre” econômico**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 82-86.

milagre são diversas, há, contudo, unanimidade entre os autores quanto ao papel do Estado na sua promoção.

Para Jennifer Hermann²²⁶ e Boris Fausto, o desempenho da economia brasileira na época do milagre derivou de uma política claramente intervencionista, que se aproveitava das condições favoráveis da economia internacional, do aporte de capital estrangeiro e de uma pesada redução salarial. Essa atuação governamental, reitera Fausto, implicaria sérias debilidades à economia brasileira, como a sua dependência à conjuntura mundial e ao petróleo, assim como, o agravamento da concentração de renda²²⁷.

A ênfase ao capital estrangeiro e à conjuntura internacional teria seu peso reconsiderado em interpretações, como a de Csaba Deák. Segundo o autor, o amplo crescimento do período foi sustentado por um volume de inversões que iam de 23 a 27% do PIB, com uma taxa de investimento externo direto, no entanto, de apenas 1% e que, se somado ao montante de empréstimos internacionais, não passaria de 4,5%. De tal modo, a sugestão de que o milagre teria sido “financiado” pelo capital estrangeiro não poderia fazer sentido²²⁸.

É preciso considerar também que, de acordo com a argumentação de Deák, a época do milagre foi marcada pela intensificação do processo de assalariamento no Brasil – acompanhando a urbanização e o estágio extensivo no País, em vias de esgotamento. Assim, pela própria natureza da dinâmica capitalista, o assalariamento resultava altas taxas de acumulação em detrimento das condições de reprodução da força de trabalho.

Divergências à parte, é certo que Médici deu continuidade à linha de ação de Costa e Silva, aproveitando-se também das reformas executadas por Castello Branco. Suas diretrizes econômicas expressavam claramente esse objetivo de prosseguir com

²²⁶ *Ibidem.* p. 86-90

²²⁷ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 413-416.

²²⁸ DEÁK, csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. **O processo urbano no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 41.

a política dos governos anteriores e estavam contidas em três importantes documentos, as Metas e Bases para a Ação do Governo, de 1970, o Plano Plurianual de Investimentos para o período de 1971 a 1973, e, finalmente, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), com vigência para os anos de 1972 a 1974²²⁹.

Esse último plano, especificamente, atendia a um novo requisito estabelecido pela Constituição de 1969, o qual determinava a elaboração de planos gerais para a atuação de cada governo. Com isso, seria lançado nas próximas décadas um conjunto de documentos homônimos, embora nem todos com o mesmo conteúdo, que condensariam as propostas do Estado brasileiro: PND I, II, III e PND-1985. Como assinalam Amaury Gremaud e Júlio Pires, o I PND, da mesma forma que seu sucessor – o II PND –, caracterizava-se pela forte influência das idéias keynesianas e por um declarado projeto intervencionista em prol do desenvolvimento econômico do País²³⁰.

Apesar do teor essencialmente discursivo, apresentado sob a ambição de transformar o Brasil em “potência”, o I PND enunciava pontos até então abordados superficialmente na política nacional, como a integração física do País²³¹. Na verdade, a integração do território ganhou proeminência durante o regime militar como parte da política de desenvolvimento.

Segundo Antonio Moraes, isso pode ser facilmente compreendido com a análise da nova estrutura institucional do Estado, focada na ordenação do espaço. Trata-se da elaboração dos planos regionais e de integração – a exemplo do Plano Nacional de Integração (PIN) e o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, ambos derivados do I PND –; o Ministério do Interior, criado na reforma de 1967; e os diversos órgãos e agências voltados direta ou indiretamente ao planejamento

²²⁹ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 105-108.

²³⁰ GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **“Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 43-51.

²³¹ *Ibidem*. p. 60.

territorial, como o BNH, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as Superintendências Regionais de Desenvolvimento²³².

Também integraram os objetivos do I PND temáticas como aumento do emprego, fomento das exportações, modernização da agricultura, criação de empresas estatais e redistribuição de renda. Com o “milagre”, as metas de crescimento econômico do plano foram amplamente superadas, seu intuito de transformar e integrar o País, no entanto, permaneceria no âmbito da retórica²³³. De qualquer modo, o I PND pode ser considerado uma das maiores propostas de intervenção do Estado Brasileiro, ao lado de sua sequência: o II PND, anunciado por Geisel em 1975.

Em 1974, Ernesto Geisel assumiu a presidência vindo da ala “castellista”. Seu projeto político consistiu na chamada dissolução “lenta, gradual e controlada” da ditadura militar e no conseqüente restabelecimento da democracia. Somando-se a isso, na metade da década de 1970, além de enfrentar uma desfavorável conjuntura internacional, a dinâmica econômica brasileira começava a apresentar os sinais de exaustão do processo de assalariamento.

Muitos autores entendem essa crise como o esgotamento da capacidade ociosa das indústrias brasileiras, a qual, anos antes, teria sustentado o intenso crescimento do milagre. De tal modo, o Governo Geisel seria marcado por um contexto político e econômico distinto do das administrações anteriores, ainda assim, sua atuação confirmaria o ascendente intervencionismo dos últimos governos²³⁴.

De acordo com Jennifer Hermann, o Governo Geisel, por meio do II PND, conduziria sua política sob a orientação de um ousado programa de *ajuste estrutural* da economia brasileira. Seu objetivo seria manter uma alta taxa de crescimento do PIB, contornando as limitações internas e ampliando a autonomia brasileira em

²³² MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2008. p. 100.

²³³ GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **“Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 60-68.

²³⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 417-424.

relação ao mercado externo. Para tanto, foi lançado, mediante financiamento internacional e público, especialmente do BNDE, um considerável conjunto de investimentos com vistas à eliminação dos gargalos estruturais do Brasil, como nos setores de infra-estrutura, indústria de bens de capital, energia e exportação²³⁵.

Para Amaury Gremaud e Julio Pires, o II PND representou a reafirmação do desenvolvimentismo, em um contexto de crise no qual restrições à economia seriam encaradas pelo Estado como algo a ser superado por medidas estruturais. Formulado em 1975 para uma vigência de cinco anos, e tendo como mentores os ministros da Fazenda e do Planejamento, Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Veloso, o II PND significou a opção do governo brasileiro pelo crescimento pós-milagre, a ser garantido, então, por grandes investimentos públicos e pela ação do estado no apoio à iniciativa privada²³⁶.

Em síntese, o plano concentraria suas propostas em sete grandes objetivos, que envolviam desde políticas de integração territorial a estratégias de reinserção internacional. O discurso subjacente a esses objetivos seria adaptar o Brasil à situação de escassez mundial de petróleo. Derivava imediatamente disso pontos importantes do plano, como a política de energia, que, de acordo com o documento, passava a ser decisiva para a estratégia de crescimento do País²³⁷.

Além disso, esperava-se, até o fim da década, consolidar no Brasil uma economia industrial moderna e competitiva, o que demandaria um investimento em torno de Cr\$ 716 bilhões para áreas de indústrias básicas, desenvolvimento técnico-científico e infra-estrutura. Paralelamente, procurava-se uma maior integração com a economia mundial, com a diversificação das fontes de financiamento externo, da pauta de exportações e dos parceiros comerciais, o que, além dos EUA e da Europa,

²³⁵ HERMANN, Jennifer. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 98-100.

²³⁶ GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 75-80.

²³⁷ BRASIL, Presidência da República. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975. p. 7-11.

incluiria países da América Latina, África, Ásia e até do leste europeu e da União Soviética²³⁸.

Apesar de indicar como núcleo do desenvolvimento econômico brasileiro a região Centro-Sul, o II PND também previa Cr\$ 165 bilhões para um projeto de integração nacional, complementado por programas de fomento à ocupação produtiva da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Relacionado a esses objetivos da política territorial, havia, por fim, a estratégia de desenvolvimento social do plano, com uma dotação de Cr\$ 760 bilhões para propostas como o aumento do mercado de consumo de massa por meio da política salarial e de emprego; a valorização de recursos humanos, com investimentos em programas de educação, treinamento profissional, saúde e saneamento; política de suplementação de renda, poupança e patrimônio do trabalhador por meio da criação mecanismo como PIS, PASEP e da política de habitação; e, finalmente, o Programa de Desenvolvimento Social Urbano, com vistas ao melhoramento das condições urbanas e à expansão da rede de transportes coletivos²³⁹.

Destaca-se, aqui, essas políticas de reorganização do espaço brasileiro. A Estratégia de Integração Nacional do II PND, em primeiro lugar, tomava como elemento central do desenvolvimento territorial as articulações das regiões norte, nordeste e centro-oeste com a região centro-sul, objetivando um maior intercâmbio de mão-de-obra e mercadorias entre as regiões, bem como, a ampliação do fluxo de tecnologia e capitais da região centro-sul às demais. A maior parte dos investimentos destinava-se ao Nordeste, que, para compensar as assimetrias econômicas e sociais, deveria crescer a taxas acima de 10% ao ano por meio da expansão industrial e agrícola, em especial com a implantação de indústrias e o fortalecimento da agricultura de mercado, o que, especificamente, envolvia um programa de reforma agrária e

²³⁸ *Ibidem.*

²³⁹ *Ibidem.*

colonização²⁴⁰. Abaixo uma ilustração do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.

Figura 16 – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.

Fonte: II PND (1974).

Já a proposta de ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste era apresentada pelo plano como um conjunto de desafios e potencialidades. Prevvia-se um processo de colonização produtiva com fins eminentemente agrícolas e extrativistas (de recursos minerais e florestais), buscando ocupar a extensa região desabitada através dos vias naturais de penetração, como rios e vales, e dirigindo os fluxos para áreas previamente selecionadas, com base em suas capacidades. Integravam a política programas e projetos como o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), com uma dotação de Cr\$ 4 bilhões, e a construção do

²⁴⁰ *Ibidem.* p. 52-56.

Complexo Minerio-Metalúrgico da Amazônia oriental, compreendendo o sistema integrado Carajás (de minério de ferro e siderurgia) e o conjunto bauxita-alumina-alumínio de Trombetas-Belem²⁴¹.

Figura 17 – Programa POLAMAZÔNIA.

Fonte: II PND (1974).

Havia ainda, no âmbito do planejamento espacial, a Política Urbana. Embasado nas projeções do intenso processo brasileiro de urbanização e metropolização, o II PND apresentava como sua principal diretriz de desenvolvimento urbano a reorientação da estrutura nacional de cidades, de modo a acompanhar sua estratégia geral de crescimento econômico e a política de ocupação do território. Propunha-se, para isso, medidas como a identificação das funções específicas das metrópoles

²⁴¹ *Ibidem.* p. 57-59.

nacionais, a institucionalização das já existentes, a ordenação do sistema urbano na região sul, a dinamização da base econômica do Nordeste e urbanização de áreas de recente ocupação no Norte e Centro-Oeste, articulando os grandes objetivos com as políticas regionais e locais²⁴².

Figura 18 – Política Urbana do II PND.

Fonte: II PND (1973).

²⁴² *Ibidem.* p. 77-83.

Cabe, finalmente, a menção às críticas que o II PND recebeu. Tecnicamente, como observa Amaral Vieira, o plano falhava em apresentar um esquema de mensuração e cotejamento de seus resultados, além disso, não expunha a relação de seus objetivos e de suas medidas com a proposta do plano precedente, o I PND²⁴³. Entretanto, foi no tocante aos seus aspectos políticos e, principalmente, às suas conseqüências macroeconômicas que a polêmica a respeito do II PND se concentrou.

De acordo com Boris Fausto, essa controvérsia se polarizava entre autores como Albert Fishlow e Alkimar Moura, de um lado, e Antônio Barros de Castro, de outro. Para a primeira interpretação, o II PND corresponderia a um esforço estéril de acelerar a economia do País e teria apenas adiado a implantação de ajustes econômicos, que só viriam nas décadas de 1980 e 1990. Já para Antonio Barros de Castro, o plano representou uma grande experiência em prol do desenvolvimento industrial brasileiro²⁴⁴.

Em especial, Antonio Barros de Castro e Francisco Pires de Souza salientariam que por trás da proposta do Governo Geisel, além da simples vontade política de prosseguir com o desenvolvimento, havia uma forte dose de “racionalidade econômica”. Com isso, o governo não teria apenas contornado a situação de crise que emergia em meado dos anos 1970, mas também influenciado os resultados positivos da balança de pagamentos durante a década de 1980, em plena vigência de políticas recessivas, contrárias às medidas adotadas no II PND²⁴⁵.

Com a ascensão de João Figueiredo, que assumiria a presidência em 1979 como substituto escolhido por Geisel, a conjuntura do desenvolvimentismo ainda teve uma curta sobrevida no débil conteúdo do III PND. Elaborado para o período de 1980-1985, o III PND abarcaria proposições relacionadas ao aumento da produtividade nos

²⁴³ VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 116-124.

²⁴⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 423.

²⁴⁵ CASTRO, Antonio Barros De; SOUZA, Francisco Eduardo Pires De. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 8;35.

setores agrícolas e industriais, ao desenvolvimento de um novo modelo energético, independente de fontes externas, e à melhoria das condições de vida por meio da ampliação dos serviços básicos. Esses objetivos do plano, entretanto, seriam enunciados apenas qualitativamente, e já em 1982 seriam completamente abandonados em meio às chamadas políticas de ajustamento²⁴⁶.

Assim, apesar do relativo grau de concretude do planejamento do regime militar, as transformações políticas subsequêntes marcariam o total desmantelamento de suas propostas econômicas. A partir de 1980, legitimado pelo combate à inflação, pelos ideais de redemocratização e pelo repúdio à violência praticada durante a ditadura, um novo modelo de organização e atuação do Estado, reflexo da conjuntura do neoliberalismo, seria sobreposto ao processo social brasileiro. Desta vez, no entanto, isso acontecia mediante uma fortuita correspondência entre o que era proposto e o que era efetivamente realizado.

²⁴⁶ GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 105-107.

2.3 Neoliberalismo

2.3.1 Da controvérsia ao consenso

Com o fim do regime militar, o discurso desenvolvimentista do Estado brasileiro foi substituído pelo das chamadas políticas de ajustamento, propostas de reforma econômica e administrativa que decorriam do contexto mundial do neoliberalismo. O neoliberalismo no Brasil, entretanto, – da mesma forma que nos demais países, na verdade – é discutido no âmbito do pensamento econômico desde a metade do século XX, embora tenha se tornado hegemônico e capaz de influenciar os assuntos governamentais apenas a partir de 1980. É possível dizer que essa evolução, no caso brasileiro, tem origem na célebre controvérsia sobre o planejamento, nas décadas de 1940 e 1950, e culmina com denominado Consenso de Washington, em 1989.

A controvérsia sobre o planejamento, como ficou conhecida a polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, deu início ao primeiro e mais direto embate entre as posições desenvolvimentistas e neoliberais. De tal modo, essa controvérsia, como apresentada no item 2.2.3, pode ser considerada o ponto inaugural do neoliberalismo no Brasil.

Para Ricardo Bielschowsky, as concepções neoliberais, ao lado do desenvolvimentismo, foram algumas das mais importantes expressões do pensamento econômico brasileiro no período de 1930 e 1960, sendo Eugênio Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões seus líderes intelectuais. Apesar de não serem propriamente contrários à idéia de planejamento e manifestarem-se a favor da industrialização, os economistas dessa corrente defendiam, como pontos centrais de seu programa, a intervenção mínima do Estado, as políticas de estabilização monetária e a eliminação de medidas protecionistas ou de apoio direto à industrialização²⁴⁷.

²⁴⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 37-38.

Dessa forma, tais autores caracterizavam-se como aderentes típicos da ideologia neoliberal. Suas posições sempre estiveram alinhadas a de organismos internacionais difusores dessa ideologia, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e mantinham estrita correspondência com o movimento ideológico de outros países. Nesse sentido, como pontua Bielschowsky, a corrente neoliberal brasileira pode ser considerada uma precisa extensão do neoliberalismo internacional²⁴⁸.

Suas discussões teóricas, no entanto, especialmente os trabalhos de Eugênio Gudin, eram paradoxalmente lastreados na tese keynesiana do pleno-emprego. Ao passo que no mundo desenvolvido o conceito foi usado para legitimar uma intervenção estatal anti-cíclica e de manutenção do pleno-emprego, na interpretação dos neoliberais brasileiros a condição de pleno-emprego já teria sido alcançada no Brasil, o que tornaria necessário, portanto, as políticas de estabilização. Assim, com esse arcabouço teórico, os neoliberais fortaleceram seus argumentos e tornaram suas críticas aos desenvolvimentistas mais contundentes²⁴⁹.

Foram os esforços e as publicações de Eugênio Gudin o que fez a doutrina do neoliberalismo ganhar substância no meio intelectual brasileiro. Como destaca Carlos Von Doellinger, Gudin foi o principal proponente do ensino e da profissionalização da economia no país, tendo contribuído na fundação do primeiro curso de graduação na área. Seus livros e trabalhos tiveram grande importância nos círculos acadêmicos e influenciaram muitos economistas, dentre os quais o próprio Roberto Campos. Além disso, ocupou cargos de direção em organizações como o Banco Mundial e o FMI, de onde alargou sua influência²⁵⁰.

A atuação de economistas como Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões, também embasaram a formulação de certas políticas no Brasil. Podem ser enunciadas como exemplos a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito, articulada por

²⁴⁸ *Ibidem.* p. 41.

²⁴⁹ *Ibidem.* p. 42-45.

²⁵⁰ VON DOELLINGER, Carlos. **Introdução à controvérsia do planejamento na economia brasileira.** In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira.** Brasília: IPEA, 2010. p. 33-34.

Bulhões em 1945; a Instrução baixada por essa mesma instituição, na ocasião em que Gudin foi ministro da Fazenda de Café Filho; o Programa de Estabilização Monetária, lançado por Lucas Lopes no final do Governo JK e concebido sob a influência das concepções de Gudin; e, finalmente, a reforma financeira e monetária empreendida por Bulhões no início do regime militar^{251 e 252}.

Foi somente com as transformações políticas do final década de 1980, no entanto, que neoliberalismo adquiriu preeminência nas propostas e ações do Estado brasileiro. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, como o Chile, por exemplo – um dos primeiros Estados a adotar as políticas neoliberais, antes mesmo das experiências norte-americanas e inglesas de Reagan e Thatcher –, o Brasil apresentou uma grande resistência a aderir a esse paradigma ideológico.

Para Maria da Conceição Tavares, mesmo com a crise das finanças estatais nos anos 1980, o Brasil, mantendo seu modelo de desenvolvimento, pode dar continuidade ao quadro econômico que vinha desde 1960. Tal situação, entretanto, foi repentinamente alterada em fins de 1980, com a prática de novas políticas e os desdobramentos do que se convencionou chamar de Consenso de Washington²⁵³.

A participação do Brasil no Consenso de Washington, assim como a conseqüente adoção de suas proposições, marcou a instauração formal e definitiva da ideologia neoliberal e suas instituições no País. No entendimento de Paulo Nogueira Batista, a importância do Consenso de Washington decorre do fato de tal fórmula constituir a reunião e a aprovação expressa dos princípios neoliberais, antes esparsos e diluídos em discursos vacilantes. Foi seguindo esse explícito e depurado modelo que

²⁵¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 40.

²⁵² LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978. p. 171.

²⁵³ TAVARES, Maria da Conceição. **O dissenso de Washington**. In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 77-78.

o Brasil, durante o Governo Collor e após seu impeachment, aderiu irrestritamente aos preceitos e à prática neoliberal²⁵⁴.

De acordo com Luiz Filgueiras, o Consenso de Washington foi determinante para consolidar a agenda e as políticas neoliberais nos países latino-americanos. No Brasil, especificamente, a implementação dessas medidas teve início no Governo Collor, aprofundou-se no Governo Itamar Franco e finalmente se firmou no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Com Fernando Henrique isso aconteceu particularmente por meio da liberalização comercial e financeira da economia, das privatizações e da deslegitimação dos sindicatos e dos movimentos sociais²⁵⁵.

O ideário do Consenso teve ainda larga aceitação na sociedade brasileira, sendo exaltado entre os mais diversos grupos, das classes industriais aos intelectuais. No apontamento de Paulo Nogueira Batista e de Maria da Conceição Tavares, foi o próprio empresariado brasileiro e suas instituições de classe, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), as instâncias mais atuantes na celebração dos ideais do Consenso e da onda neoliberal que desencadeou no Brasil^{256 e 257}.

Conforme Eli Diniz e Luiz Carlos Bresser-Pereira, as políticas do Consenso de Washington seriam apoiadas principalmente por empresários dos setores financeiro, comercial e agro-exportador. Mesmo os industriais, apesar de imporem restrições quanto ao ritmo de abertura e desregulamentação, endossariam publicamente as reformas indicadas pelo Consenso²⁵⁸. Até intelectuais de posições renomadamente

²⁵⁴ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno Dívida Externa n. 6. São Paulo: PEDEX, 1995. p. 5; 41-46.

²⁵⁵ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 58.

²⁵⁶ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno Dívida Externa n. 6. São Paulo: PEDEX, 1995. p. 6-8.

²⁵⁷ TAVARES, Maria da Conceição. **O dissenso de Washington**. In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 71.

²⁵⁸ DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Depois do consenso liberal: o retorno dos empresários industriais?**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9OutuOut07.pdf>. Acesso em: Novembro de 2013. p. 7-8.

críticas, sublinha Francisco de Oliveira, alinharam-se a nova proposta e desfizeram-se de seu estereótipo de esquerdistas²⁵⁹.

Em essência, o Consenso de Washington foi um conjunto de regras e princípios resultante de um fórum internacional intitulado “Latin American Adjustment” – ou Ajustamento Latino-Americano. Promovido em caráter informal e acadêmico pelo governo americano e por instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tal encontro teve por objetivo o estabelecimento e a consolidação das políticas de ajustamento macroeconômico entre os países latino-americanos. Seu conteúdo centrava-se, basicamente, em medidas liberalizantes e consistiam, na verdade, em regras dos organismos financeiros para concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento²⁶⁰.

Mais precisamente, a síntese do Consenso abrangia 10 áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulamentação e propriedade intelectual. Em resumo, segundo Paulo Nogueira Batista, essas diretrizes conduziam, em nome da premissa do mercado auto-regulado, a duas situações: a severa limitação da atuação estatal e a abertura econômica em detrimento do interesse nacional²⁶¹.

Em 1993 o fórum ainda voltou a se reunir. Dessa vez procurou-se demonstrar os resultados positivos dos ajustes econômicos e enalteceu-se a política de países como México e Argentina, adeptos por excelência das formulações apresentadas em 1989. Com isso, o Consenso de Washington logrou conquistar ampla anuência da sociedade latino-americana, em especial da sociedade brasileira, fundamentando e legitimando as políticas de ajustamento implantadas no Brasil a partir de então²⁶².

²⁵⁹ OLIVEIRA, Francisco De. **Neoliberalismo à brasileira**. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (ORG.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 28.

²⁶⁰ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno Dívida Externa n. 6. São Paulo: PEDEX, 1995. p. 5-6.

²⁶¹ *Ibidem*. p. 26-27.

²⁶² FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 93-98.

Cabe ainda salientar que, apesar de seu caráter genérico e focado em recomendações macroeconômicas, o receituário do Consenso e das instituições vinculadas a ele tiveram rebatimentos específicos e concretos no Brasil. Como anotam Maria Teresa Oliveira Grillo e José Marinho Nery Jr., mesmo agentes locais como prefeituras e governos estaduais, para ter acesso aos financiamentos internacionais, necessitaram adaptar seus planos e projetos às regras e preceitos neoliberais difundidos por órgãos como o FMI e o Banco Mundial²⁶³ e ²⁶⁴. São esses rebatimentos que se busca explorar mais adiante neste trabalho.

2.3.2 Distensão e políticas de ajustamento

Como visto acima, as décadas de 1980 e 1990 marcaram no Brasil o período de ajustamento da economia nacional ao paradigma neoliberal. Essa fase compreendeu a elaboração de basicamente cinco planos de estabilização econômica: os planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor e, finalmente, o Plano Real. Segundo Luiz Filgueiras, tal período pode ser dividido em dois momentos, o dos três primeiros planos, orientados por uma concepção heterodoxa de combate à inflação, e o dos dois últimos, claramente vinculados à conjuntura neoliberal e ao ideário do Consenso de Washington²⁶⁵.

Apesar de planos como o Cruzado constituírem um rompimento com o modelo desenvolvimentista, vivenciado no Brasil até o final de 1970, tais experiências ainda não representavam um projeto propriamente neoliberal. As políticas da época, conhecida como “distensão”, traziam em seu bojo preocupações quase exclusivas com o controle da inflação. Mais precisamente, enquanto as do início da década constituíam propostas ortodoxas, as concebidas a partir de 1985 respondiam ao

²⁶³ GRILLO, Maria Teresa Oliveira. **A estratégia por trás do estratégico**. Tese de doutoramento, FAUUSP. São Paulo, 2013. p. 56-63.

²⁶⁴ NERY JR., José Marinho Silva. Depoimento. [19 de dezembro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

²⁶⁵ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 28-29.

insucesso das anteriores e buscavam a estabilização da economia por meio de medidas heterodoxas, baseadas no conceito de inflação inercial²⁶⁶.

De acordo com Anita Kon, os teóricos dessa nova interpretação argumentavam que a inflação brasileira seria causada pelo comportamento inercial dos agentes econômicos em relação ao aumento anterior dos preços. Desse modo, independente de pressões na demanda agregada – decorrentes, por exemplo, do déficit público –, a inflação não poderia ser controlada apenas por métodos ortodoxos, como a redução dos gastos governamentais. Assim, para apagar a “memória inflacionária” e em contraposição à postulada ineficiência de um manejo gradual da política fiscal e monetária, seria necessária a implementação dos chamados “choques heterodoxos”. Entre essas medidas estavam o congelamento de preços e rendimentos, a desindexação da economia – eliminação da correção monetária –, a conversão de salários em valores reais e a reforma monetária com a introdução de uma nova moeda²⁶⁷.

Apoiando-se nesse diagnóstico e nessas indicações, o governo brasileiro estabeleceu em 1986 o primeiro Plano Cruzado, que lançava também uma nova moeda: naturalmente, o Cruzado. Apesar do êxito inicial, o plano falhou em contornar desequilíbrios na balança de pagamentos, a escassez da oferta, os problemas nas finanças públicas e o próprio avanço da inflação nos meses seguintes a sua instituição. De tal maneira, a estratégia do Cruzado precisou ser complementada, ainda no mesmo ano, por dois novos pacotes econômicos, o Cruzadinho e o Plano Cruzado II, sendo inteiramente abandonada em 1987, em um contexto inflacionário e de grande instabilidade econômica²⁶⁸.

Com o fracasso da proposta heterodoxa, o governo suspendeu o controle sobre os preços e reintroduziu a correção monetária. Para Eduardo Modiano, o

²⁶⁶ *Ibidem.* p. 87

²⁶⁷ KON, Anita. **O Plano Cruzado**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 114-115.

²⁶⁸ *Ibidem.* p. 125-130.

equivoco do entendimento que embasou o Plano Cruzado estava na percepção da existência de uma “bolha inflacionária”, a qual seria supostamente aplacada pela regulação do comportamento dos preços. Os resultados do plano mostraram-se completamente insatisfatórios e levaram a um descrédito público generalizado. Diante disso, o governo anunciou em 1987 o Plano Bresser, que tinha como objetivo abrandar a inflação por meio de uma política “híbrida”, combinando elementos ortodoxos e heterodoxos²⁶⁹.

As principais medidas adotadas no Plano Bresser consistiam, de um lado, no congelamento salarial e, de outro, em políticas fiscais e monetárias austeras e rígidas, o que caracterizava o componente ortodoxo do plano. Mesmo com essa nova postura, explica Lavínia Barros de Castro, o objetivo do governo não se materializou. A impopularidade dos congelamentos e as dificuldades em administrar sua flexibilização inviabilizaram os efeitos pretendidos, pois, após a liberalização, os preços aumentaram descontroladamente. Além disso, a renegociação salarial com certas categorias do funcionalismo público impossibilitou o ajuste programado no déficit governamental. De tal modo, o quadro inflacionário continuou ascendente e as críticas à heterodoxia recrudesceram²⁷⁰.

Em 1988, como em um movimento pendular, os pressupostos ortodoxos e a defesa do combate gradual da inflação voltaram a fazer parte do discurso e das ações do governo brasileiro. Trata-se do que ficou conhecido como a “política do feijão com arroz”, denominação que derivava de sua crítica às soluções dos choques heterodoxos, tidas como “sofisticadas”. Representava, em negação a isso, uma proposta de controle gradual da inflação, a ser realizada, principalmente, por meio da contenção do orçamento público. Sua ausência de resultados, contudo, reascendeu a polêmica sobre as causas inerciais da inflação e motivou novamente uma mudança na

²⁶⁹ MODIANO, Eduardo Marco. **A operação dos três Cruzados**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 363-365.

²⁷⁰ CASTRO, Lavínia Barros De. **Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 129-131.

orientação da política econômica, o que se consolidou em 1989, com Plano Verão e a criação da moeda Cruzado Novo²⁷¹.

A despeito do fracasso do Plano Bresser, o Plano Verão também foi apresentado como uma política híbrida. Na síntese de Nelson Carneiro, o plano, pelo lado heterodoxo, determinou um amplo congelamento de preços e promoveu a desindexação geral da economia; já pelo lado ortodoxo, enxugou a máquina estatal, limitou o desembolso de recursos do Tesouro às receitas efetivamente arrecadadas e, com o aumento do *compulsório* e a diminuição de prazos e operações para concessão de empréstimos, contraiu o crédito e a oferta monetária. Apesar de tudo, suas consequências não foram diferentes das demais tentativas²⁷².

Desse modo, as propostas de estabilização implantadas nos primeiros anos da Nova República não conseguiram mais do que o estancamento momentâneo da inflação²⁷³. Além disso, seus métodos, geralmente impopulares, dependiam de uma estrutura política autoritária, característica da transição do regime militar²⁷⁴. Com a efetiva redemocratização do País, essa realidade seria substancialmente modificada. Para Antonio Carlos de Moraes, a sociedade brasileira se defrontaria, então, com dois distintos projetos econômicos, personificados nas duas principais personalidades políticas da época: o intervencionismo de Lula – cuja escolha traduzia o temor ao velho modelo – e o neoliberalismo de Collor – alternativa também encarada pela sociedade brasileira com grande desconfiança²⁷⁵.

A vitória de Collor representou, portanto, a opção pela incerteza quanto à nova proposta. Diferentemente das políticas de estabilização da década de 1980, o

²⁷¹ *Ibidem.* p. 125-130.

²⁷² CARVALHEIRO, Nelson. **Os Planos Bresser (1987) e Verão (1989): persistência na busca da estabilização.** In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 167-170.

²⁷³ MODIANO, Eduardo Marco. **A operação dos três Cruzados.** In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 382.

²⁷⁴ CARVALHEIRO, Nelson. **Os Planos Bresser (1987) e Verão (1989): persistência na busca da estabilização.** In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 178.

²⁷⁵ MORAES, Antonio Carlos De. **Plano Brasil Novo.** In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 188.

programa de Collor eram completamente estruturado pelos pressupostos neoliberais e caracterizava uma reação ao projeto desenvolvimentista. Seu conteúdo estava condensado no Plano Brasil Novo – também chamado de Plano Collor I – e na Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Nessas iniciativas estavam as principais linhas da nova lógica que orientaria a ação governamental: a abertura comercial, o combate ao protecionismo, a atribuição às importações de relevante papel no controle da inflação e a forte ênfase nas privatizações – embora essas já ocorressem em menores escalas nos governos anteriores²⁷⁶.

O Plano Collor também instituiu uma nova moeda – o Cruzeiro – e lançou mão do congelamento de ativos financeiros visando a controlar a inflação. Além disso, com a abertura comercial, previa a reestruturação da indústria brasileira por meio da criação de instrumentos de crédito e de coordenação, objetivando aumentar sua competitividade frente à conjuntura externa²⁷⁷.

Inicialmente as medidas foram bem sucedidas e a taxa de inflação foi significativamente reduzida. Mas a retração econômica e a impopularidade das ações do governo no combate à inflação, com resultados de curta duração e consideradas excessivamente intervencionistas, levaram a uma desaprovação pública generalizada e ao conseqüente abandono do plano²⁷⁸.

O Governo Collor ainda foi marcado por um segundo pacote econômico – o Plano Collor II. Concebido em resposta aos frustrantes resultados do primeiro, esse novo experimento voltou a trabalhar com a premissa da desindexação e retomou o gradualismo na contenção inflacionária. Com modificações no comportamento dos gastos públicos esperava-se estabelecer um novo padrão para a determinação coletiva dos preços, criando um “círculo virtuoso” que reduziria lentamente a inflação.

²⁷⁶ *Ibidem.* p. 203-206.

²⁷⁷ *Ibidem.* p. 204.

²⁷⁸ CASTRO, Lavínia Barros De. **Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990.** In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 148-151.

A crise política que culminou no Impeachment, entretanto, impediu a realização dessa proposta²⁷⁹.

Muitos autores concordam com Francisco de Oliveira na interpretação de que o Governo Collor foi um caso de “bonapartismo”, no qual as reformas neoliberais estariam sendo implantadas mediante autoritarismo²⁸⁰. Para Luiz Filgueiras, o bonapartismo de Collor confrontava as novas instituições democráticas instaladas no País e não tinham qualquer base social para compensar seu isolamento político. As razões de seu fracasso, no entanto, decorriam de interesses mais profundos das elites brasileiras, que ainda se dividiam ante ao projeto neoliberal²⁸¹.

No entendimento de Csaba Deák, as reformas anunciadas por Collor representariam o rompimento dos entraves auto-impostos pela sociedade brasileira a seu próprio desenvolvimento capitalista. A intensidade e a amplitude da oposição às ações de Collor caracterizaram, contudo, uma reação à transformação social e, sob os mais diversos argumentos, impetraram a manutenção de uma ordem material que, em crise, se reproduz até hoje²⁸².

Uma vez neutralizadas as tensões, as instituições e a retórica neoliberal foram esvaziadas de seu conteúdo postuladamente reformador e legitimaram, a partir de então, a continuidade do peculiar capitalismo brasileiro. Nessa acepção se incluiu, especificamente, o Plano Real e as ações do Governo Fernando Henrique Cardoso, consideradas como a mais bem sucedida tentativa de estabilização da economia brasileira e cujas principais diretrizes permanecem vigentes ainda na década de 2010.

Além do Plano Real, lançado ainda na presidência de Itamar Franco, também caracterizaram o Governo FHC o Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999 (PPA-1996-99) e o esboço dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ OLIVEIRA, Francisco De. **Fernando Otto Von Collor Bismarck**. Folha de São Paulo, 26 de Março de 1990. Caderno A, página 3. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1990/03/26>. Acesso em 03/01/2014.

²⁸¹ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 86.

²⁸² DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. **O processo urbano no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 38-42.

As novas diretrizes seriam a consolidação da recém-criada moeda e a volta do crescimento econômico, que aconteceria em decorrência da estabilidade monetária e da expansão dos programas de desestatização e das parcerias público-privadas. A proposta ainda buscava incorporar a dimensão espacial ao processo de planejamento, por meio do que ficou conhecido como o “Estudo dos Eixos”²⁸³.

Elaborado por um consórcio de consultorias estrangeiras, o Estudo dos Eixos procurava identificar oportunidades de investimentos públicos e privados nas áreas de influência de vetores logísticos considerados essenciais para o desenvolvimento do País. Com isso, entre outros objetivos, a proposta projetava uma maior inserção internacional de cada região ou eixo estudado, visando, assim, ao aumento da competitividade da produção brasileira. Em resumo, o produto do Estudo consistiu em um portfólio de projetos centrados principalmente nas áreas de desenvolvimento social e infra-estrutura, totalizando uma quantia de US\$ 229 bilhões a ser investida no período de 2000 a 2007²⁸⁴. Na página seguinte é apresentada a configuração espacial da proposta.

Analisando-a, é possível perceber não apenas a confirmação do arranjo territorial brasileiro, mas também o enfoque na infra-estrutura logística voltada ao comércio internacional. Para Antonio Carlos Galvão e Carlos Brandão, a concepção subjacente ao Projeto Eixos é a proposição de uma forma mais eficiente de alcançar os bolsões de riqueza do interior do País, melhorando e expandido os chamados corredores de exportação de modo a integrar as regiões brasileiras, não entre si, mas ao mercado internacional de commodities²⁸⁵.

²⁸³ KON, Anita. **Planejamento governamental federal no período de 1996-2002**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 246-249.

²⁸⁴ NASSER, Bianca. **Economia regional, desigualdade regional e o Estudo dos Eixos Nacionais de integração e desenvolvimento**. Revista do BNDES, v. 7, n. 14, Dez, p. 145-178. Rio de Janeiro, 2000. p. 166-174.

²⁸⁵ GALVÃO, Antonio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”**. In: GONÇALVES, Maria Flora et al (ORG.). **Cidades e regiões, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003. p. 200-202.

Figura 19 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Fonte: Brasil em ação 1996-1999 – relatório final (2000).

Inteiramente incorporado ao Plano Plurianual 1996-1999 – Brasil em Ação – o projeto eixos teria como resultado uma porção desconexa de investimentos espalhados pelo território nacional (ver figura a seguir). Justificando as medidas e os resultados alcançados, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso esforçou-se em descaracterizar o plano como uma proposta de planejamento neoliberal. Na verdade, nem o mesmo o presidente pôde definir a que modelo de planejamento o *Brasil em Ação* se filiava: “os especialistas vão ter o que discutir...”²⁸⁶.

²⁸⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem introdutória ao Relatório Final do Plano Plurianual 1996-1999, Brasil em Ação. BRASIL, Governo Federal, 2000. p. 6-7.

Figura 20 – Mapa síntese dos empreendimentos do plano Brasil em Ação, 1999.

Fonte: Brasil em Ação 1996-1999 – relatório final (2000).

Dessa maneira, o arcabouço institucional implantado a partir de meados da década de 1990 acabaria por legitimar o tradicional processo social brasileiro. Conforme a compreensão de Luiz Filgueiras, o Plano Real e as ações do Governo FHC se articulava a um projeto político conservador que, além da reforma monetária, buscava reestruturar a economia e o Estado por meio das privatizações e das reformas administrativas e fiscais. Concretamente, sua implementação deixou inalterada as debilidades da economia nacional, aprofundando a fragilidade das finanças estatais e a dependência do País ao contexto internacional²⁸⁷.

²⁸⁷ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 101-116.

Para Antonio Carlos de Moraes, o Plano Real consolidou a mudança que se iniciara com Collor e tivera origem nos preceitos difundidos pelo Consenso de Washington. Segundo o autor, tratou-se de uma mudança apenas formal, uma vez que o discurso constituiu uma nova maneira de expressar a velha ordem econômica brasileira e sua dependência em relação aos centros hegemônicos²⁸⁸.

Adiantando questões relacionadas ao que os autores acima expõem, Wanderley Guilherme dos Santos faria menção ao caráter “mitológico” da ideologia no Brasil, em especial a freqüente afirmação sobre o descomensurado tamanho do Estado brasileiro. Comparando dados do Banco Mundial sobre os gastos governamentais em diversos países, o autor apontaria que a ineficiência do Estado brasileiro e os laços patrimoniais que o caracterizam derivariam antes de sua precária e diminuta estrutura do que de um suposto gigantismo²⁸⁹. Tal entendimento, entretanto, seria reiteradamente negado pelo ideário neoliberal e pelos programas de desestatização levados a cabo nos Governos Collor e FHC, reimpondo, assim, o incipiente organismo estatal no Brasil.

É nesse sentido, enfim, que Csaba Deák interpreta o neoliberalismo no Brasil como uma forma ideológica que, fortuitamente, adere à dinâmica material brasileira. A retórica da desqualificação da ação estatal, a condenação das políticas sociais e os preceitos anti-protetionistas, embora não correspondentes ao real estágio de desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, justificaram e angariaram apoio para o processo de acumulação entravada, o qual, em essência, envolve – ou resulta – o enfraquecimento do Estado, a precariedade das condições de reprodução da força de trabalho e o próprio solapamento da iniciativa privada no País.

Nota-se, ainda, que essa conjuntura ideológica passaria por vicissitudes, principalmente com fatos políticos de grande significância, como a eleição de Lula em

²⁸⁸ MORAES, Antonio Carlos De. **Plano Brasil Novo**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 188.

²⁸⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Mitologias institucionais brasileiras: do leviatã paralítico ao Estado de natureza**. Estudos Avançados, v. 7, n. 17, São Paulo, Jan/Fev, 1993.

2002. Mesmo assim, isso não traduziria uma modificação real da prática do Estado, encobrindo o imobilismo da sociedade brasileira face à crise de sua reprodução. Antes de adentrar tal discussão, entretanto, o trabalho buscará explorar outros fatores de relevância para compreensão desse quadro ideológico e de suas implicações espaciais: os desdobramentos da Constituição de 1988.

2.3.3 Constituição de 1988 e seus desdobramentos

A Constituição Federal de 1988 foi um dos pilares da remodelação política e institucional que acompanhou a Nova República. Remontam a esse arcabouço legal importantes aspectos da superestrutura ideológica que orientaria o País desde então, como o estabelecimento da ordem econômica calcada nas privatizações, a reafirmação do arranjo político-territorial do federalismo e o novo modelo de planejamento, que, no caso do planejamento urbano, seria consolidado no chamado Estatuto da Cidade.

Promulgada em 5 de outubro de 1988, após quase dois anos de trabalho da Assembléia Nacional Constituinte, a Constituição de 88, como ficou conhecida, foi e continua sendo um símbolo de representatividade e avanço. Participaram de sua elaboração os depositários dos mais diversos interesses da sociedade brasileira e, ao expandir e incorporar diretos individuais, coletivos e até “difusos”, como no caso da temática do meio ambiente, seu conteúdo seria considerado um significativo alargamento da base jurídica da nação²⁹⁰.

Com isso, a Constituição de 88 concretizaria no Brasil, segundo Celso Lafer, todas as etapas do que Norberto Bobbio chama de a construção do Estado Democrático de Direto²⁹¹. Para José Afonso da Silva, a estrutura e os mecanismos adotados na Constituição a alinhariam com o que havia de mais moderno no campo

²⁹⁰ FAUSTO, Boris. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 445-446.

²⁹¹ LAFER, Celso. **Apresentação à Era dos Diretos**. In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. XI.

teoria e da prática do Direito, tornando-a um modelo de grande importância para o constitucionalismo brasileiro e internacional²⁹².

Por fim, diante das reiteradas proposições quantos aos direitos sociais, autores como Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino perceberiam um fundo social-democrata na Constituição de 88. De acordo com sua visão, a Carta expressaria a intenção da Assembléia Constituinte em transformar o Estado Brasileiro em um verdadeiro Estado Social-Democrático, prevendo uma série de obrigações deste para com os indivíduos e a sociedade em geral²⁹³.

Para outros intérpretes, entretanto, a Constituição estaria mais próxima dos pressupostos neoliberais do que de um projeto social-democrata. Além disso, suas disposições, ao invés de marcar um rompimento com as bases do processo social brasileiro, as corroborariam. Trata-se da criação dos elementos justificativos para a debilitação da indústria nacional e uma fragilização ainda maior do Estado; da institucionalização de um território física, política e administrativamente fragmentado; e da desconstrução de toda a experiência de planejamento acumulada nas décadas precedentes.

Cabe ressaltar que, embora grande parte desse conteúdo já estivesse presente no texto original da Constituição, foram suas reformas, emendas e desdobramentos que arremataram as feições neoliberais que o Estado Brasileiro apresentou depois da redemocratização. Não se tratou, entretanto, de um caso de arbitrariedade. Todas essas modificações foram aprovadas pelo Congresso Nacional e amplamente apoiadas pela sociedade. Além disso, muitas delas já integravam a Constituição como princípios ou normas programáticas. Mesmo a revisão de 1994 estava prevista na Constituição, na forma do Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, de acordo com Luiz Filgueiras, foi na revisão constitucional promovida paralelamente ao Plano Real que o processo de privatização, abertura e

²⁹² SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 88-90.

²⁹³ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 31-33.

desregulamentação foi oficialmente incorporado à ordem econômica brasileira. Por meio de tal reforma estabeleceu-se a quebra do monopólio estatal, especialmente nas áreas de energia e telecomunicações; instituiu-se a isonomia e a igualdade de condições entre empresas nacionais e estrangeiras; e, finalmente, promoveu-se a desregulamentação de atividades consideradas estratégicas ou de segurança nacional, como a exploração do subsolo e a navegação de cabotagem e de interior²⁹⁴.

A título de ilustração, é possível comparar alguns aspectos da Constituição antes e depois da reforma de meados de 1990. O Art. 171 do texto original, por exemplo, atinente à possibilidade de conceder proteção e benefícios especiais às empresas brasileiras de capital nacional com vista ao fomento de atividades consideradas essenciais ao desenvolvimento do País, seria revogado em 1995 pela Emenda Constitucional (EC) n. 6. O inciso XI do Art. 21 estipulava – por meio de controle acionário, se fosse o caso de uma economia mista – a direção estatal das empresas de telecomunicação; com a EC n. 8 de 1995, a redação do inciso seria alterada, excluindo a exigência desse controle estatal. Por fim, ao passo que o art. 178 originalmente concebia a navegação de cabotagem e de interior como privativas de embarcações nacionais, sua re-elaboração com a EC n. 7 de 1995 extinguiria tal prerrogativa^{295 e 296}.

Também fizeram parte desse movimento de reforma importantes modificações no funcionamento do Estado. Entre essas se destaca a reforma administrativa, que ensejava a terceirização no âmbito governamental, e a reforma previdenciária, que redefinia o esquema de aposentadoria do funcionalismo público e rebaixa o teto máximo de benefícios dos trabalhos do setor privado. Para Luiz Filgueiras, como já

²⁹⁴ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 101, 109-111.

²⁹⁵ BRASIL. Constituição Federal (1988). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

²⁹⁶ BRASIL. Constituição Federal (1988). Texto original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/01/2014.

apresentado, essas reformas e modificações consumiriam apenas a permanência das deficiências estruturais do Estado Brasileiro e a dependência externa do País²⁹⁷.

Não muito diferente seria a interpretação de Eli Diniz e Luiz Carlos Bresser. Segundo os autores, as reformas de 1995 e subseqüentes, orientadas pelo paradigma neoliberal e apoiadas pela sociedade e pelo empresariado brasileiro, levaram a uma significativa reestruturação da indústria brasileira. Falências, fusões, desemprego, desindustrialização e uma substancial desnacionalização da economia permearam o desenvolvimento brasileiro durante a década de 1990²⁹⁸.

A Constituição de 88, desta vez por cláusula pétrea, confirmaria ainda o fracionamento da configuração política e territorial do Brasil. Trata-se da forma federativa do Estado Brasileiro, apresentada pelo Art. 60 da Constituição como um preceito inalterável do novo ordenamento jurídico. Conforme o Art. 18, a forma federativa implica a autonomia política e administrativa da União, dos estados e dos municípios²⁹⁹. Assim, é com base nessa estrutura que seria organizado o sistema tributário do País, sendo atreladas a ela também todas as diretrizes da execução do planejamento nacional.

Para Klára Kaiser, essas definições caracterizariam a reimposição da ordem espacial e política correspondente ao modelo de desenvolvimento brasileiro. Em nome da descentralização e do tratamento das desigualdades regionais, o municipalismo e o conceito de regionalização consolidariam os entraves ao amadurecimento das forças produtivas no Brasil, institucionalizando as diferenças regionais ao torná-las matéria de política local e não nacional; dilapidando o sistema tributário centralizado pela união –

²⁹⁷ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 111-112; 116.

²⁹⁸ DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Depois do consenso liberal: o retorno dos empresários industriais?**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9Out07.pdf>. Acesso em: Novembro de 2013. p. 9.

²⁹⁹ BRASIL. Constituição Federal (1988). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

que continuaria a repassar aos municípios a maior parte dos recursos necessários –; e, sobretudo, impedindo uma real unificação do mercado nacional³⁰⁰.

Outra decorrência das disposições constitucionais sobre o federalismo foi o tema da política de desenvolvimento urbano, cuja execução, de acordo com o art. 182 da Constituição, é competência do poder público municipal. Diferentemente de políticas contidas em planos como o II PND, em que a questão urbana era consubstanciada a um projeto de desenvolvimento nacional, na Constituição de 88 as diretrizes gerais sobre o assunto seriam definidas apenas uma década depois de sua promulgação – no Estatuto da Cidade, de 2001. Além disso, permaneceria vinculada ao poder local a determinação de muito de seus aspectos e conceitos, a exemplo do princípio da função social da propriedade urbana, considerada atendida quando cumpridas as exigências especificadas no plano diretor municipal³⁰¹.

Apesar de críticas esparsas, a nova política urbana seria bem recebida por especialistas e pela sociedade como um todo. Complementado por proposições do Estatuto da Cidade, o conceito de função social da propriedade passaria a ser enaltecido como elemento contrário ao discurso de natureza privatista. No entanto, como observa Klára Kaiser, vale notar que tal princípio – constituindo, antes de tudo, uma reafirmação da idéia de propriedade – não se afasta nem mesmo do argumento de autores clássicos do pensamento liberal, como John Locke, para quem o uso abusivo e a esfera do direito alheio – algo não muito distante do que modernamente se concebe como função social – fixariam os limites da propriedade privada^{302 e 303}.

Também coube ao Estatuto da Cidade a consolidação, no âmbito do planejamento urbano, dos aqui chamados instrumentos de mercado. Destaca-se especialmente, mecanismos como a outorga onerosa do direito de construir, a

³⁰⁰ MORI, Klára Kaiser. **Brasil: Urbanização e fronteiras**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1996. p. 118-119; 138-152; 168.

³⁰¹ BRASIL. Constituição Federal (1988). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

³⁰² MORI, Klára Kaiser. Notas de aula. Disciplina organização urbana e planejamento. FAU-USP, 2012.

³⁰³ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

transferência do direto de construir e as operações urbanas consorciadas³⁰⁴. Tais instrumentos consistem em dispositivos de contrapartida entre o Estado e particulares que, ao simular, dessa forma, o funcionamento do mercado, são prescritos como meios de contornar conflitos distributivos via uma ação governamental proclamadamente mais versátil, isto é, transferindo caso a caso recursos de áreas mais favorecidas para as menos favorecidas.

Compreendidos dessa maneira, portanto, os instrumentos do Estatuto da Cidade têm, pode ser dito, seu alicerce ideológico alinhado aos pressupostos neoliberais. Para Sueli Schiffer, esses novos instrumentos de gestão urbana refletem claramente o ideário neoliberal, cujo efeito concreto, entretanto, manifesta-se na fragmentação da atuação estatal, na primazia de ações pontuais em detrimento de políticas centralizadas e no foco em parcerias público-privadas, que fatalmente acabariam circunscritas aos interesses de determinados grupos de pressão, relegando, assim, uma abordagem global dos problemas coletivos³⁰⁵.

Segundo Maria Teresa Grillo, a Constituição de 88 e leis como o Estatuto da Cidade confirmariam a adoção do paradigma neoliberal no Brasil. No entendimento da autora, ainda, tais inovações marcariam o desmantelamento do modelo de planejamento construído no País ao longo da segunda metade do século XX, restabelecendo, de tal modo, as condicionantes ideológicas de um processo entravado de desenvolvimento econômico e social³⁰⁶.

Diante do quadro exposto, enfim, torna-se evidente o enraizamento das formulações neoliberais no arcabouço institucional brasileiro e em seus mais diversos âmbitos: das determinações macroeconômicas às bases da política e do planejamento

³⁰⁴ BRASIL. Lei 10.257/Estatuto da Cidade (2001). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

³⁰⁵ SCHIFFER, Sueli Ramos. Novos instrumentos de gestão urbana. Congresso internacional de americanistas, 52, 2006, Sevilha. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/AUP840/4dossie/shiff06-gestao-urb/06schif-novagestao-urb.pdf. Acesso em: 05/01/2014.

³⁰⁶ GRILLO, Maria Teresa Oliveira. **A estratégia por trás do estratégico**. Tese de doutoramento, FAUUSP. São Paulo, 2013. p. 62; 175-177.

urbano. Suas conseqüências, como explanado, não iriam além da legitimação da ordem social brasileira, e sua hegemonia no ideário nacional das últimas duas décadas, apesar da alternância de partidos políticos no poder, seria completa e incontestável.

2.3.4 Planejamento contemporâneo e a questão do “neo-desenvolvimentismo”

Com base na retórica neoliberal ergueram-se, mediante amplo apoio social, os fundamentos institucionais da Nova República. A partir do final dos anos 1990, contudo, e especialmente com a eleição de Lula, um novo discurso despontaria na cena política brasileira. Trata-se do que foi chamado do pós-Consenso de Washington e mais recentemente de neo-desenvolvimentismo. Sendo, supostamente, o teor dos novos programas e das novas políticas anunciadas pelo governo, tal conjuntura seria encarada como um indício de uma mudança de paradigmas e mesmo uma tendência a transformação estrutural da sociedade brasileira, entendimento que este trabalho coloca em questão.

De acordo com Luiz Filgueiras, em face do mau desempenho das medidas recomendadas pelo Consenso de Washington para o crescimento econômico, adotou-se, no âmbito geral da América latina, uma postura de reformulação das propostas neoliberais – no sentido de uma reavaliação pós-Consenso de Washington³⁰⁷. No Brasil, poderiam ser listados nessa acepção experiências como o Plano Plurianual do último Governo FHC (PPA-1999-2003) e os seguintes, do Governo Lula e Dilma, assim como, iniciativas a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo Anita Kon, o PPA do último Governo FHC, sugestivamente intitulado “Plano Avança Brasil”, buscava, uma vez estabilizada a economia, a volta de seu crescimento. De tal modo, o plano marcaria uma suposta reorientação da política econômica, priorizando programas de desenvolvimento social, reestruturação

³⁰⁷ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 98.

produtiva e aumento das exportações. Sua estratégia básica, entretanto, continuava a ser o foco na desestatização, na parceria público-privada e no ajuste fiscal³⁰⁸.

Um discurso mais explícito quanto à participação estatal no processo de desenvolvimento viria com o Governo Lula, no PPA 2004-2007, também denominado “Plano Brasil de todos”. Elaborada como um projeto de longo prazo, a proposta expressava o objetivo de promover grandes transformações na realidade do País, tendo como diretrizes a estabilidade econômica – uma “condição inicial” – e o desenvolvimento sustentável – um “elemento central”. Suas ações eram estruturadas em cinco campos: universalização de direitos e distribuição de renda; consolidação da economia nacional e expansão da infra-estrutura; combate às assimetrias regionais; sustentabilidade ambiental; e fortalecimento das instituições democráticas³⁰⁹.

Paradoxalmente, o Governo Lula comprometeu-se mais com a estabilidade do que com o crescimento econômico. Como observa Fábio Giambiagi, os primeiros anos do novo governo, ao contrário do que era anunciado nas campanhas eleitorais e nos objetivos dos planos governamentais, foram caracterizados por uma política fiscal consideravelmente mais restritiva que a das administrações anteriores, com resultados positivos no controle da inflação e do Orçamento, mas com um pobre desempenho no crescimento do PIB³¹⁰. Mesmo o período seguinte seria marcado por uma performance aquém das metas estabelecidas, o que motivou o lançamento do PAC³¹¹.

Criado em 2007, o PAC é apresentado como uma iniciativa que visa à retomada do planejamento e da execução de grandes obras de infra-estrutura, envolvendo investimentos em energia, logística, saneamento básico, habitação, urbanização, transporte coletivo de massa, etc. Com sua revisão em 2011, o chamado PAC-2 manteve a mesma linha de ação do governo e ampliou o montante de

³⁰⁸ KON, Anita. **Planejamento governamental federal no período 1996-2002**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 247;269-270.

³⁰⁹ Ibidem. p. 295-302.

³¹⁰ GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2004)**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 207-210.

³¹¹ KON, Anita. **Planejamento governamental federal no período 1996-2002**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 332.

investimentos públicos³¹². Em essência, o programa consiste no financiamento de diversos projetos, aprovados ou em andamento, distribuídos por todo o território nacional, como mostrado na figura abaixo.

Figura 21 – Projetos do PAC-2 em andamento, de acordo com balanço de 2013.

Fonte: <http://www.pac.gov.br/mapa> (2014).

Apesar da quantidade de projetos, é possível notar o caráter pontual das ações do PAC e ausência de articulação entre suas propostas, o que denota as fraquezas do programa como um esquema de planejamento global e centralizado. Essa característica desarticulação impediu o alcance completo dos objetivos do PAC e resultou a lenta implementação dos investimentos propostos, os quais, como mostra Anita Kon, seriam retardados por obstáculos burocráticos, como o licenciamento dos

³¹² BRASIL, Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 07/01/2014.

projetos, as dificuldades de coordenação entre as esferas municipais, estaduais e federais e o próprio conflito entre os objetivos do governo, dividido entre a contenção fiscal e a política de investimentos³¹³.

Ainda podem ser entendidos neste contexto do planejamento contemporâneo, a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Apesar de seu conteúdo setorial, ambas as propostas constituíam um esforço de planejamento de longo prazo, o que justifica sua análise como parte de uma classificação mais ampla.

Em elaboração desde 2004, a PNOT representa a tentativa do governo federal em apresentar um plano de ações coordenadas no âmbito do ordenamento territorial brasileiro. Suas principais propostas, de acordo com o documento base para a definição da Política, seriam a desconcentração da população e a estruturação da tendência de ocupação do território nacional, como indica a ilustração a seguir³¹⁴.

Além disso, uma das principais diretrizes delineadas para a PNOT assinala a descentralização administrativa como uma medida para a superação do modelo de planejamento brasileiro, tido como tecnocrático e centralizador³¹⁵. Para Aldomar Rückert e Edu de Albuquerque, tal descentralização reflete a essência federalista do Estado brasileiro, que diferentemente de um Estado unitarista, segue uma estratégia de desenvolvimento focada na articulação das políticas regionais e na coordenação dos entes federados, com vista ao alcance de um espaço nacional organizado frente ao “gigantismo territorial” do País³¹⁶. Ainda que para os autores tal concepção não signifique a submissão da política nacional a “interesses regionais fragmentados e

³¹³ KON, Anita. **Planejamento governamental federal no período 1996-2002**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 335.

³¹⁴ BRASIL, Ministério da Integração. Documento base para definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar). Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/index.html. Acesso em: 10/01/2014. p. 193.

³¹⁵ *Ibidem*. p. 182-183.

³¹⁶ RÜCKERT, Adomar; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. **Contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT**. Mercator – Revista de geografia da UFC, Vol. 4, n. 8, Júlio-Dezembro, 2005. pp. 15-26. p. 16.

particularistas”, não é possível deixar de associar a ênfase da proposta ao padrão isolacionista que caracterizou a organização político-territorial no Brasil e impediu a reificação do ideal proclamado em quase um século de planejamento.

Figura 22 – Cenários territoriais da PNOT.

Fonte: Documento base para definição da PNOT (2006).

Por fim, cabe ainda uma breve menção ao PNLT. Concebido em 2007 como um plano de médio e longo prazo que busca transcender a mera reunião de projetos e ações, o PNLT permanece ainda em fase de estudos e sem grandes rompimentos com o esquema de planejamento que seus objetivos anunciavam transformar³¹⁷. Sua proposta mais concreta consiste em um portfólio de 1167 projetos, dos quais a metade

³¹⁷ BRASIL, Ministério dos Transportes/Ministério da Defesa. Plano Nacional de Logística e Transportes – Relatório Executivo 2007. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352742260.pdf>. Acesso em: 11/01/2014. p. 5-9.

não foi avaliada pelo governo devido a dificuldades técnicas, como a falta de georreferenciamento, por exemplo³¹⁸.

Para Cintia Alves, apesar do discurso de inovação e mudança, o PNLT constitui uma proposta clara de reprodução da característica estrutura de transportes no Brasil. Com a análise do significativo volume de investimentos e obras, é possível perceber, como orientação concreta do plano e em detrimento de uma verdadeira integração nacional, a melhoria e a expansão dos sistemas de transportes voltados ao complexo agro-exportador, tendência que persiste nos projetos viários brasileiros desde o século XIX³¹⁹.

Diante dessas supostas inovações, generalizou-se a interpretação de que o Brasil estaria passando por uma nova conjuntura ideológica e mesmo de transformação sócio-econômica. A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), por exemplo, explorou como tema de seu XV encontro (ENANPUR-2013) o contexto do “novo desenvolvimentismo”, o qual seria caracterizado, de acordo com o texto de apresentação do encontro, por mudanças significativas na atuação governamental e nas bases econômicas e sociais da nação³²⁰.

Para Armando Boito Jr., o neodesenvolvimentismo constitui a base de sustentação política das ações dos Governos Lula e Dilma. De modo semelhante ao populismo da era getulista e ao desenvolvimentismo da segunda metade do século XX, o programa neodesenvolvimentista seria marcado por um apoio social policlassista e por políticas intervencionistas como a elevação do salário mínimo, financiamento

³¹⁸ BRASIL, Ministério dos Transportes. Plano Nacional de Logística e Transportes – Relatório final 2012. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352743917.pdf>. Acesso em: 11/01/2014. p. 1-5.

³¹⁹ ALVES, Cintia. **O atual processo de ordenamento do espaço nacional: uma interpretação do Plano Nacional de Logística e Transportes**. Trabalho de disciplina – AUP 5840: o Mercado e o Estado na organização espacial da produção. FAU-USP. São Paulo: *mimeo*, 2013.

³²⁰ Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano E Regional (ANPUR). Texto de apresentação do XV ENANPUR (2013). Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/o-evento.php>. Acesso em: 11/01/2014.

estatal para grandes empresas, ações econômicas anticíclicas e expansão dos investimentos em infra-estrutura³²¹.

No entendimento de outros autores, entretanto, a realidade brasileira dos anos 2000 não seria diferente das décadas precedentes, nem sua conjuntura ideológica corresponderia a uma ruptura com modelos anteriores, o que indica a sucinta análise exposta acima. Mesmo de acordo com Armando Boito Jr., o neodesenvolvimentismo não corresponderia a um verdadeiro rompimento com o paradigma neoliberal, o qual permaneceria ainda vigente no País³²².

Símbolo do que poderia ser entendido como neodesenvolvimentismo, a emergência do Partido dos Trabalhadores ao governo marcaria também uma grande contradição. Para Emir Sader, o partido, inicialmente representante de uma tendência “anti-sistêmica”, transformar-se-ia, durante a campanha eleitoral e os primeiros anos de governo, em uma espécie de “híbrido social-liberalismo hegemônico”. Trata-se do contexto em que o modelo econômico neoliberal é mantido – de modo mais ortodoxo do que no governo FHC –, mas também em intensa contradição com o fortalecimento do Estado e com a legitimidade de suas estratégias macroeconômicas³²³.

Mesmo no âmbito do planejamento urbano, os governos petistas caracterizaram-se como os principais proponentes do ideário neoliberal. Como observa Maria Teresa Grillo, foi durante as administrações lideradas pelo PT que se consolidou a agenda neoliberal no arcabouço de planos e leis de São Paulo, a exemplo do Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002, na gestão Marta Suplicy³²⁴.

Para concluir esta exposição, retomam-se os prospectos concebidos por Csaba Deák à época da emergência do PT ao poder. Segundo o autor, caso o novo governo

³²¹ BOITO Jr, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado no Fórum Econômico da FGV. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em: 11/01/2014. p. 3-7.

³²² *Ibidem*. p. 5.

³²³ SADER, Emir. **A nova toupeira**. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 81-91.

³²⁴ GRILLO, Maria Teresa Oliveira. **A estratégia por trás do estratégico**. Tese de doutoramento, FAUUSP. São Paulo, 2013. p. 176.

executasse de fato o programa de caráter social-democrata, com o qual era identificado, isso traduziria a suspensão dos entraves característicos à reprodução da sociedade brasileira³²⁵ e ³²⁶. Contudo, depois de dez anos governando, a alternativa PT não apenas confirmou o legado neoliberal de seus antecessores, como também o intensificou e o legitimou, resultando, por isso, o maior grau de efetividade – ou aderência – de tal ideário em relação à base concreta da reprodução social no Brasil.

³²⁵ DEÁK, Csaba. **Brazil: the Partido dos Trabalhadores in Government**. Soundings, n. 28, winter, p. 143-155. Londres: Lawrence and Wshihart, 2004. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/04ptinbr/index.html. Acesso em: 12/01/2014.

³²⁶ *Idem*. **The Partido dos Trabalhadores in Sao Paulo**. Soundings, n. 18, summer, p. 41-52. Londres: Lawrence and Wshihart, 2004. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01ptinsp/index.html. Acesso em: 12/01/2014.

2.4 Síntese e sistematização

A maneira como a sociedade brasileira se apropriou das conjunturas ideológicas correspondentes ao processo social de outras nações definiu, ante a sua dinâmica própria de reprodução, os característicos aspectos de cada arcabouço institucional e experiência de planejamento vivenciada no País. Discutir, portanto, as particularidades e o significado concreto dessas tentativas perpassa a exploração do teor ideológico que as fundamentam, as distinguem e as tornam, de acordo com o grau de aderência de cada ideário à base material da Nação, mais ou menos efetivas.

A hipótese central da argumentação precedente postula a total descontextualização desse conteúdo ideológico no Brasil, ainda que relativas e superficiais compatibilidades possam indicar uma suposta consubstanciação entre discurso e prática e, assim, conferir legitimidade e rótulo de mudança ao mecanismo ainda inalterado de reprodução da ordem social brasileira. Desse modo, enquanto as formas liberais e a sociais-democratas marcaram um completo e paradoxal descompasso entre as propostas e as ações reais do Estado brasileiro – sendo, por isso, paulatinamente eliminadas através de repetidas crises políticas –, as proposições neoliberais, mesmo sem deixar de serem “idéias fora do lugar”, foram incorporadas à retórica hegemônica como elementos orgânicos à prática social no Brasil.

Tal suposição explicaria, enfim, a falência e a inocuidade do planejamento desenvolvimentista contra a unânime aceitação do modelo neoliberal preconizado na Nova República, que, de fato, nada contribuiu para a reorientação dos rumos do desenvolvimento do País. Neste capítulo, o trabalho procurou aprofundar o entendimento exposto acima por meio da análise do planejamento e das instituições nacionais, no período que vai da Independência à atualidade. A tabela abaixo sintetiza essas considerações, sistematizando-as conforme a interpretação apresentada até aqui e cuja transposição para o caso do planejamento urbano constitui o tema do próximo capítulo.

Tabela 1 – Sistematização Do Planejamento Nacional				
Contexto	Plano	Data	Elaborador	Característica
LIBERALISMO	Rebello	1838	José Silvestre Rebello	Plano de Viação/corredores de exportação
	Moraes	1869	Eduardo Moares	""
	Queiroz	1874	João Ramos de Queiroz	""
	Rebouças	1874	André Rebouças	""
	Bicalho	1881	Horácio Bicalho	""
	Bulhões	1882	Antonio O. Bulhões	""
	Silva	1886	Rodrigo Augusto da Silva	""
	Plano da Comissão	1890	-	""
SOCIAL-DEMOCRACIA	Plano Especial	1939	DASP	Programa-Orçamento Qüinqüenal
	POE	1942	DASP	Programa-Orçamento Qüinqüenal
	Plano SALTE	1948	DASP	Programa-Orçamento Qüinqüenal
	Plano Láfer	1953	CMBEU	Plano Qüinqüenal de investimentos em infra-estrutura
	Plano Decenal	1953-1956	Grupo Misto CEPAL-BNDE	Plano de investimentos em infra-estrutura
	Plano de Metas	1955	Roberto Campos	Plano de desenvolvimento industrial e de investimentos em infra-estrutura
	PEM	1958	Lucas Lopes	Plano de estabilização monetária
	Plano Trienal	1962	Celso Furtado	Plano de estabilização e reforma econômica
	PAEG	1964	Roberto Campos Gouveia Bulhões	Plano de estabilização e reforma econômica
	PDD	1966	-	Plano decenal de desenvolvimento econômico
	PED	1968	Delfim Neto	Plano de desenvolvimento econômico
	PND I	1972	João Paulo dos Reis Velloso	Plano de desenvolvimento econômico
	PND II	1974	João Paulo dos Reis Velloso	Plano de desenvolvimento econômico
	PND III	1979	-	Plano de desenvolvimento econômico
NEOLIBERALISMO	Cruzado I e II	1986	Dílson Funaro	Plano de estabilização monetária, abordagem heterodoxa
	Bresser	1987	Luiz Carlos Bresser-Pereira	Plano de estabilização monetária, abordagem heterodoxa/ortodoxa
	Verão	1989	Mailson F. da Nóbrega	Plano de estabilização monetária, abordagem heterodoxa/ortodoxa
	Color I/II	1990-92	Antônio Kandir	Plano de ajustamento econômico
	Real	1994	Fernando H. Cardoso	Plano de ajustamento econômico
	PPA 96-99	1996	Governo FHC I	Plano plurianual
	Avança Brasil	1999	Governo FHC II	Plano plurianual
	Brasil de todos	2003	Governo Lula I	Plano plurianual
	PNOT	2006	Governo Lula II	Proposta de ordenamento territorial
	PAC	2007	Governo Lula/Dilma	Portfólio de investimentos
	PNLT	2007	Governo Lula II	Portfólio de investimentos

Fonte: Autor.

3. PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO

3.1 Cronologia geral

Compreender as experiências de planejamento como parte da conjuntura nacional constitui um esforço de discuti-las no âmbito mais amplo da história econômica e do pensamento político. Entende-se, na verdade, que a análise dos planos urbanísticos confere grande concretude a esse nível de estudo, pois traduzem os princípios e as declarações genéricas dos planos nacionais em medidas palpáveis, como as propostas de infra-estrutura, ou, de modo inverso, a simples oficialização da precariedade urbana.

Com isso, intenta-se mostrar, por um lado, como uma abordagem transdisciplinar pode lançar luz sobre a história do planejamento urbano no Brasil, e, por outro, como esse objeto específico de estudo pode contribuir para apreciação da história brasileira em geral. Ao passo que os capítulos precedentes concentraram a exposição do planejamento nacional, as páginas seguintes, portanto, explorarão seus rebatimentos locais com o exame do planejamento urbano em São Paulo.

Busca-se, primeiramente, tecer um quadro sucinto da evolução do urbanismo na Cidade, para, então, focar um recorte de estudo. A cronologia que segue abaixo foi construída com base na leitura de, essencialmente, sete obras: *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*¹; *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*²; *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos em São Paulo no século XX*³; *Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo*⁴; *A estratégia por trás do estratégico*⁵; *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*⁶,

¹ VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2010.

² LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

³ SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos em São Paulo**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

⁴ TOLEDO, Benedito Lima de. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das artes, 1996.

⁵ OLIVEIRA, Maria Teresa Grillo de. **A estratégia por trás do estratégico**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2013.

e o capítulo de introdução do *relatório síntese do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*⁷.

Tendo como fundamento a sistematização apresentada no capítulo anterior, essa cronologia pode ser organizada com base nos ciclos ideológicos que permearam o desenvolvimento das instituições e do planejamento brasileiro. Dessa forma, tem-se quatro fases: uma inicial, da virada do século XIX, correspondente às atividades do Estado precursoras ao moderno planejamento; outra relacionada à introdução do ideário Social-Democrata a partir de 1930; a seguinte acompanhando, nas décadas de 1960 e 1970, o auge dessas proposições; e, por fim, a conjuntura do neoliberalismo, vigente no Brasil desde 1980.

Importa salientar que classificações semelhantes foram adotadas por outros trabalhos. Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso dividem a evolução do planejamento urbano brasileiro em quatro contextos: o higienismo do final do século XIX, o período varguista, as experiências desenvolvimentistas e o paradigma neoliberal⁸. Além disso, já no início dos anos 1980, percebia-se uma clara distinção entre o planejamento desenvolvimentista – então nomeado “período do populismo” – e as experiências que emergiam a partir do final dos anos 1970⁹.

O que se ambiciona com este estudo, entretanto, é mais do que uma periodização. Trata-se de buscar nas formas ideológicas, assim como em sua relação com a prática efetiva, os elementos que permitem compreender as diferenças e as causas do insucesso ou da aceitação dos planos urbanísticos, tendo São Paulo como um caso de estudo preliminar.

⁶ NERY Jr., José Marinho. **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2002.

⁷ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004.

⁸ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**. Número 37, Ano XIV, páginas 77-89. São Paulo: NERU, 1994.

⁹ Debate sobre o planejamento urbano: do populismo aos dias atuais. **Espaço e Debates**. Número 4, Ano I, páginas 137-173. São Paulo: Cortez, 1981.

Assim, as primeiras ações que podem ser tomadas como antecedentes de planejamento em São Paulo remontam à virada do século XIX e as décadas iniciais do seguinte. Tais iniciativas refletiam a influência do urbanismo em outros países e se relacionavam, basicamente, a preocupações incipientes quanto ao embelezamento, ordenamento e saneamento da Cidade. São exemplos projetos como o de urbanização do Vale do Anhangabaú, de 1910, e do parque Dom Pedro, de 1911, ambos concebidos pelo arquiteto francês Joseph Bouvard. Havia também tentativas de normatização, como o Código de Posturas de 1886 e a Lei Municipal n. 1.666 de 1913, que definiam aspectos básicos de arruamento e construção dos edifícios.

Também fizeram parte dessa conjuntura propostas de intervenções nas estruturas viárias e de saneamento da cidade. Entre elas se destacam os esquemas viários de Ulhôa Cintra e Silva Freire, da década de 1910, os planos de bondes da Light, de 1924 (abaixo), e os projetos de retificação do Rio Tietê, como o estudo desenvolvido por Saturnino de Brito em 1925 (página seguinte).

Figura 23 – Rede de bondes da Companhia Light, 1924.

Fonte: www.fau.usp.br/deak (2014).

Figura 24 – Estudo de retificação do Rio Tietê de Saturnino de Brito, 1925.

Fonte: www.fau.usp.br/deak (2014).

Todas essas propostas já estavam alinhadas à formalização da intervenção estatal que se intensificava nos países desenvolvidos, e serviriam como base para as experiências posteriores de planejamento em São Paulo. No entanto, seu caráter pontual e ideologicamente difuso só seria superado a partir da década de 1930, com o surgimento do Estado getulista, que introduzia, ainda embrionariamente, os elementos da ideologia social-democrata e do planejamento, como discutido no capítulo III.

São dessa época as primeiras tentativas de planejar e controlar a Cidade em nível global. O Plano de Avenidas, idealizado por Prestes Maia em 1935, é o melhor exemplo desse novo contexto. Apesar de concentrar-se em melhoramentos viários, o plano representava uma ambiciosa proposta de reformulação urbana, como é possível notar nas próximas duas figuras. Além disso, com o Código de Obras de Arthur Saboya, de 1929 e suas modificações de 1934 e 1937, juntamente com o Ato 127 – lançado por Anhaia Melo em 1931 –, constituiu-se os primeiros rudimentos de um zoneamento geral para a Cidade. Também é de 1930 o primeiro levantamento

aerofotogramétrico realizado em São Paulo: o “SARA Brasil”, executado pela empresa italiana Società Anônima Rilevamenti Aerogrammetrici (SARA)¹⁰.

Figura 25 – Plano de Avenidas de Prestes, 1935.

Fonte: www.fau.usp.br/deak (2014).

Durante a década de 1950, esse modelo de planejamento aprofundou-se com iniciativas como o Relatório Moses, os estudos da SAGMACS e o Plano de Ação de Carvalho Pinto. O Relatório Moses consistia em um conjunto de estudos e recomendações elaborados pela International Basic Economy Corporation (IBEC) em 1950, sob a coordenação do engenheiro nova-iorquino Robert Moses. Suas diretrizes traduziam uma resposta ao intenso crescimento da Cidade em meados do século e

¹⁰ LIMA, Erly Caldas de. **O levantamento pioneiro da SARA Brasil: histórico, tecnologia empregada e avaliação dos produtos**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. São Paulo, 2013. p. 70.

diziam respeito, basicamente, a um esquema de zoneamento e a obras viárias e de saneamento¹¹.

Figura 26 – Conceção artística do Plano de Avenidas, 1935.

Fonte: TOLEDO (1996).

No mesmo contexto surgiu o “Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”, realizado pela SAGMACS em 1956 e dirigido por Louis-Joseph Lebreton. Seu conteúdo enfocaria, pela primeira vez, aspectos da qualidade de vida da população e sua distribuição no território da Cidade. A esse objetivo obedecia a concepção da sistemática de apresentação do estudo, que se tornaria notoriamente conhecida por sua simplicidade e originalidade. Para cada zona de análise desenhava-se um diagrama na forma de uma “margarida”, em que o tamanho do núcleo representava o número de residentes, e a extensão das “pétalas”, a quantidade ou qualidade de cada serviço analisado. Veja-se a figura da página seguinte.

O Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, por sua vez, não constituiu exatamente uma experiência urbanística, mas marcou uma etapa importante do planejamento governamental no estado de São Paulo. Muitos dos profissionais que participaram de sua elaboração haviam integrado equipes como a da SAGMACS, e,

¹¹ SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **A cidade que não pode parar: a Cidade em quatro planos.** IV Seminário de História do Urbanismo e da Cidade. Natal, Outubro de 2000. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/832/807>. Acesso em: 29 de janeiro de 2014. p. 8.

logo em seguida, formariam importantes quadros técnicos na área de planejamento, como a empresa de consultoria ASPLAN.

Figura 27 – Estrutura urbana da aglomeração paulista, 1956.

Fonte: www.cronologiadourbanismo.ufba.br (2014).

Seria a ASPLAN, inclusive, sob encomenda da prefeitura municipal e em parceria com mais três firmas, a responsável pela preparação do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), de 1968. Acompanhando uma série de planos setoriais concebidos durante a década de 1960, como os estudos de saneamento da Hazen & Sawyer ou do Consórcio Hibrace, de 1967, os projetos viários do GEIPOT e a rede HDM, feita para o metrô em 1968 (abaixo), o PUB se tornaria o mais completo plano já confeccionado para a Cidade, caracterizando, assim, o ápice do planejamento na conjuntura social-democrata.

Apesar disso, o PUB seria imediatamente abandonado e substituído por um novo conjunto de proposições: o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI-1971), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-1971) e a Lei

Geral de Zoneamento (Lei 7.805 de 1972). Ao passo que o PUB era um plano municipal com abrangência metropolitana, dotado de uma extensa rede de transportes e equipamentos públicos, o PMDI e PDDI se concentravam, respectiva e isoladamente, no território metropolitano e no municipal, com uma redução considerável da infra-estrutura proposta pelo PUB. Por exemplo, enquanto o PUB recomendava um sistema de metrô de 450 km dividido em 15 linhas, o PMDI encurtava-o para apenas duas. Além disso, o PDDI operava importantes modificações das diretrizes do PUB, como a eliminação do eixo de crescimento da Cidade no sentido norte-sul e a maior ênfase na descentralização territorial e administrativa.

Figura 28 – Rede de metrô proposta pelo Consórcio HDM, 1968.

Fonte: www.fau.usp.br/deak (2014).

Já a Lei 7.805, apesar de constituir o primeiro zoneamento geral para a Cidade, não se materializaria. Compunha-se, a princípio, de oito zonas que definiam desde áreas residenciais à localização industrial, refletindo, de certa forma, o esquema de

ocupação sugerido pelo PUB. No entanto, com a ausência da infra-estrutura necessária para a implantação dessa nova configuração, a lei perderia sua efetividade.

Figura 29 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, PDDI, 1971.

Fonte: Oliveira (2013).

Assim, paulatinamente esvaziado de seu conteúdo propositivo, o planejamento desse período chegaria à década de 1970 sem produzir qualquer transformação no processo urbano de São Paulo, sendo, então, a partir de 1980, sucedido por um novo paradigma: o neoliberalismo. Fazem parte da etapa inicial da introdução das concepções neoliberais em São Paulo, os genéricos e pouco propositivos Planos Diretores de 1985 e 1988.

O primeiro, lançado na administração de Mário Covas e dirigido pelo urbanista Jorge Wilhelm, não iria muito além de uma declaração de princípios e acabaria não sendo aprovado pela Câmara de Vereadores, embora apresentasse um detalhado diagnóstico da Cidade e não fosse, em tese, muito diferente dos planos concebidos anteriormente. O Plano Diretor de 1988, por sua vez, elaborado na gestão do prefeito eleito Jânio Quadros e aprovado por decurso de prazo, alinhava-se claramente aos pressupostos neoliberais, enfatizando a insuficiência do Estado e a importância de instrumentos de mercado na condução das questões urbanas.

Figura 30 – Plano Diretor, 1985.

Fonte: Oliveira (2013).

Dentre tais instrumentos, destacam-se as Operações Interligadas (OI) e as Operações Urbanas (OU), institucionalizadas 1986. As OI consistiam em um mecanismo de contrapartida entre o poder público e a iniciativa privada, no qual uma alteração no zoneamento poderia ser viabilizada mediante uma compensação, pelo particular interessado, na construção de moradias populares. As Operações Urbanas funcionavam de maneira semelhante, mas a contrapartida não era especificada e deveria ser localizada na mesma área da Operação. Devido ao seu caráter pontual, pouco coordenado e de abrangência limitada, tais medidas desmantelariam o esquema de planejamento empreendido nas décadas precedentes e apenas confirmariam o modo específico de desenvolvimento da Cidade.

No início da década de 1990, na administração de Luiza Erundina, o modelo neoliberal ganhou contornos mais definidos. Os programas de Operações Interligadas e Urbanas foram estendidos e o Plano Diretor de 1992 buscou usá-las como um meio de promover a redistribuição social. Ainda que não aprovado, o plano de 1992 marcou um importante episódio do planejamento de São Paulo, ao consolidar o discurso que se efetivaria dez anos depois no Plano Diretor Estratégico (PDE).

Foi com a aprovação do PDE, em 2002, que a retórica neoliberal se impôs definitivamente sobre a prática estatal em São Paulo. As Operações Urbanas tornaram-se parte das diretrizes do plano e as Operações Interligadas foram resgatas na figura da Outorga Onerosa. Suas proposições oficializaram a precária estrutura urbana da Cidade e seus ideais de participação conquistaram a legitimidade que nenhum outro plano teve.

Nos itens seguintes, o trabalho procurará analisar com maior profundidade essas considerações, concentrando-se nas experiências mais representativas dos contextos da Social-Democracia e do neoliberalismo: o PUB-1968 e o PDE-2002. A seguir, o quadro sinótico dessa explanação, com os principais pontos da evolução do planejamento em São Paulo.

Tabela 2 – Sistematização Do Planejamento Do Planejamento Em São Paulo

Contexto	Plano/Norma	Data	Elaborador	Característica
Antecedentes	Código de Posturas	1886	-	Norma de arruamento
	Vale do Anhangabaú	1910	Joseph Bouvard	Projeto de urbanização
	Parque Dom Pedro	1911	Joseph Bouvard	Projeto de urbanização
	Lei 1.666	1913	-	Norma de arruamento
	Cintra-Freire	1910	Ulhôa Cintra/Silva Freire	Esquema viário
	Plano de Bondes	1924	Companhia Light	Transporte público
	Retificação do Tietê	1925	Saturnino Brito	Enchentes/recursos hídricos
Social-Democracia (formação)	Código Arthur Saboya	1929	Artur Saboya	Normas construtivas
	SARA Brasil	1930	Empresa SARA	Levantamento aerofotogramétrico
	Ato 127	1931	Anhaia Melo	Zoneamento parcial
	Acréscimos ao Código Arthur Saboya	1934	-	Zoneamento parcial
	Plano de Avenidas	1935	Prestes Maia	Plano geral de reformulação urbana
	"	1937	Fábio Prado	Zoneamento parcial
	Relatório Moses	1950	IBEC	Diagnóstico geral
Social-Democracia (auge)	Estudo SAGMACS	1956	SAGMACS	Diagnóstico geral
	Plano de Ação	1959	Governo Carvalho Pinto	Plano de governo estadual
	Anel Rodoviário	1965	GEIPOT	Plano setorial de transporte
	Plano Hazen & Sawyer	1967	Hazen & Sawyer	Plano setorial de esgotamento sanitário
	Esquema Hibrace	1967	Consórcio Hibrace	Plano setorial de recursos hídricos
	PUB	1968	ASPLAN + 3	Plano global de desenvolvimento urbano
	PMDI	1971	GEGRAN	Plano de desenvolvimento metropolitano
	PDDI	1971	Prefeitura Municipal de SP	Plano diretor municipal
	Lei 7.805	1972	"	Zoneamento geral
	Plano Diretor 1985	1985	Administração Mário Covas	Plano diretor
Neoliberalismo	Lei 10.209	1986	Administração Jânio Quadros	Cria as Operações Interligadas
	Plano Diretor 1988	1988	"	Plano Diretor, proposição de instrumentos de mercado
	Plano Diretor de 1992	1992	Administração Luiza Erundina	Plano Diretor, regulação por instrumentos de mercado
	Lei 11.732	1995	Administração Paulo Maluf	Institui a Operação Urbana Faria Lima
	PDE	2002	Administração Marta Suplicy	Plano diretor, regulação por instrumentos de mercado.

Fonte: autor.

3.2 Análise do Plano Urbanístico Básico de São Paulo

Ao abranger estudos técnicos detalhados e recomendações de relevante impacto para o desenvolvimento da Cidade, o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) pode ser entendido como uma proposta de reformulação de sua estrutura urbana, que transcendia os limites institucionais da municipalidade e buscava um desempenho compatível com as transformações sociais da época. Naturalmente, os objetivos e o conteúdo de tal documento não podem ser tomados, por si só, como o exercício real do Estado. Ao contrário, o que será defendido é que estão inscritos no âmbito do discurso pertinente à conjuntura ideológica da década de 1960 – a saber, a Social-Democracia – e guardam uma relação de inocuidade com a verdadeira prática da sociedade brasileira.

No entanto, antes de proceder a essa análise interpretativa, é necessária uma exploração descritiva de tal objeto de estudo, o PUB. Com esse intuito, segue, nas próximas páginas, a reunião de algumas passagens importantes do documento, referentes às medidas indicadas e ao seu processo de concepção. Por fim, o trabalho é concluído com o estudo das principais interpretações sobre as causas subjacentes a não materialização do projeto.

3.2.1 Processo de elaboração

O PUB foi elaborado durante o ano de 1968, no mandato do prefeito Faria Lima e sob a coordenação geral de Mário Larangeiras de Mendonça. Tratava-se de projeto da Prefeitura Municipal de São Paulo, que contou com a assessoria das empresas brasileiras ASPLAN e Montor-Montreal, e das americanas Daly Company e Wilbur Smith and Associates, contratadas mediante a carta-convite de 1967. O documento é composto de um relatório sintético que abrange os objetivos, as constatações e as principais recomendações do plano, além de um relatório técnico que totaliza 3396

páginas de estudos e proposições. Esse último dividido em seis volumes: Desenvolvimento Físico e Sócio-Econômico; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Social; Circulação e Transportes; Serviços Urbanos; e Administração Pública¹².

De acordo com o relatório síntese, a essência da problemática situação da cidade de São Paulo, em fins dos anos 1960, consistia na defasagem entre o crescimento urbano, o orçamento público e a oferta de serviços e infraestrutura. Assim, com a estabilização da receita pública decorrente da incorporação, no sistema tributário municipal, de mecanismos de correção monetária recentemente implantados no Brasil, o PUB propunha um programa de investimentos que envolvia a aplicação de 8 bilhões de cruzeiros novos até 1975 e 50 bilhões até 1990. Dessa maneira, objetivava a ampliação de oportunidades de desenvolvimento individual e social, a integração de grupos marginalizados, o aumento de empregos e o incremento da renda regional, por meio do provimento da infraestrutura urbana necessária¹³.

Embora o plano tenha sido concebido como um instrumento da Prefeitura do Município de São Paulo, parte considerável dos estudos e das indicações eram referentes à área metropolitana. A partir de uma análise de vários aspectos locais e regionais, bem como, de projeções baseadas em uma estimativa de entorno de 20 milhões de habitantes para a Grande São Paulo em 1990, uma estrutura urbana básica foi desenvolvida para a área metropolitana com objetivo de subsidiar o estudo de medidas mais específicas para o Município¹⁴.

As duas figuras seguintes sintetizam as análises feitas pela equipe técnica sobre os principais fatores que influenciariam a concepção do plano.

¹² SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume I. São Paulo: 1968. p. 1 e 2.

¹³ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: Relatório Sintético. São Paulo: 1968. p. 13-19.

¹⁴ *Ibidem*. p. 66.

Figura 31 – Principais aspectos regionais considerados pelo PUB.
 Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Figura 32 – Sistema de transportes existente em 1968.
 Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

A estrutura urbana proposta era definida pelo PUB como a disposição dos elementos essenciais para o funcionamento da cidade como um conjunto orgânico, sendo destacada, desse modo, a importância da configuração do uso do solo e das soluções de transportes. A formulação dessa estrutura urbana contou com uma rigorosa sistemática de elaboração, que abarcava desde estimativas programáticas e esboços conceituais até a confecção e teste de modelos e alternativas, em um processo de detalhamento progressivo¹⁵.

Etapa fundamental dessa sistemática era a estimativa das áreas necessárias para acomodar os diversos usos da aglomeração urbana em 1990. Para o cálculo dessas extensões, eram considerados, basicamente, três fatores: a população metropolitana para o ano de 1990, que compreendia as hipóteses de 18 e 20 milhões de habitantes; a distribuição do emprego e da renda familiar; bem como, a configuração física do local. Além disso, análises comparativas entre várias metrópoles do mundo ajudaram a estabelecer e a verificar tais estimativas¹⁶.

Figura 33 – Distribuição das áreas líquidas necessárias para 1990.

Fonte dos dados: PUB – Relatório Técnico (1969).

Dirigido por essas premissas, o estudo conclui ser necessária uma área de 212.000 *ha* para uma população de 18 milhões de habitantes em 1990, e de 232.000

¹⁵ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume II. São Paulo: 1968. p. 239.

¹⁶ *Ibidem*. p. 211-223.

ha para a hipótese de 20 milhões¹⁷. Tais valores eram divididos conforme os principais usos do solo, como mostra a figura acima.

Tendo em vista essa necessidade, foram esquematizados quatro conceitos que representavam, no âmbito metropolitano, as possibilidades para o desenvolvimento urbano de São Paulo. Os conceitos da figura abaixo traduziam a tendência de evolução da aglomeração urbana. Por um lado, o conceito I refletia a condição natural dessa expansão, sem qualquer tipo de controle ou intervenção. Por outro, embora seguindo a mesma tendência, o conceito IV propunha seu controle, visando a um adensamento nas proximidades do centro, dos centros secundários e através de corredores de comércio e das linhas de metrô¹⁸.

Figura 34 – Conceitos esquemáticos I e IV do desenvolvimento da estrutura metropolitana.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Já os conceitos II e III correspondiam a completa ruptura dessa orientação. Ao passo que o conceito II preceituava a dispersão da área metropolitana em núcleos semi-autônomos, o conceito III previa a estruturação da cidade nos limites da área já urbanizada, condensando-a ao longo da margem do rio Tietê, com um rígido controle do crescimento periférico¹⁹. Veja-se a figura abaixo:

¹⁷ *Ibidem.* p. 232.

¹⁸ *Ibidem.* p. 241-245.

¹⁹ *Ibidem.*

Figura 35 – Conceitos esquemáticos II e III do desenvolvimento da estrutura metropolitana.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1968).

Em cada um dos conceitos, certos elementos, como parques, represas e grandes indústrias permaneceram constantes, devido aos vultosos investimentos comprometidos e à inviabilidade de manipulá-los. Além disso, o conceito IV foi concebido como uma tentativa de solucionar problemas decorrentes das outras concepções e de melhor aproveitar seus potenciais, por isso, constitui uma opção derivada das demais, seguindo o desenvolvimento urbano descrito pelo conceito I, mas corrigindo suas deficiências por meio de maior descentralização e da incorporação de características dos conceitos II e III²⁰.

Todos os conceitos foram mapeados e analisados, mas somente os conceitos I e IV foram quantificados e transformados em modelos de uso do solo. Por exigirem um esforço muito amplo e dispendioso de modificação das condições de desenvolvimento da cidade de São Paulo, e também por terem sido internalizados em parte pelo conceito IV, os conceitos II e III não foram considerados pelo PUB como objetos para modelagem, tendo seus resultados refutados logo nessa fase inicial do estudo²¹.

A modelagem era o detalhamento dos conceitos de evolução urbana propostos, e representava o estágio seguinte do processo de formulação da estrutura metropolitana. O objetivo da construção de tais modelos era a simulação do

²⁰ *Ibidem*. p. 249-251.

²¹ *Ibidem*. p. 243-45.

crescimento urbano de acordo com as previsões e diretrizes adotadas, bem como, de suas consequências sobre o sistema de transporte, o que permitia o teste e a comparação entre alternativas e, assim, a escolha da opção mais adequada²².

Para tanto, a partir dos conceitos I e IV foram elaborados três modelos, para os quais foram testadas cinco alternativas de sistemas de transportes. Do conceito I resultou o modelo I, associado às alternativas de transportes “a” e “b”. Com as constatações obtidas pela avaliação do desempenho do modelo I, foi possível aperfeiçoar a construção do modelo II, derivado, por sua vez, do conceito IV e referente às alternativas de transportes “c” e “d”. Por fim, após o exame dos modelos anteriores, foram preparados o modelo III e a alternativa “e”, que reuniam todas as informações do processo de concepção, em maior grau de aprimoramento²³.

Figura 36 – Representação gráfica do Modelo I – Alternativa “a”.

Fonte: PUB – Relatório Técnico v. 2 (1969).

²² *Ibidem*. p. 251-252.

²³ *Ibidem*. p. 251-252.

Acima, está a representação gráfica do modelo I, juntamente com a alternativa de transporte “a”. Nela, é possível notar a concentração de atividades, infra-estruturas e população que o conceito I predizia, ilustrada pela área central mais escura, com densidades que variam de 200 a 800 habitantes/ha.

Abaixo, segue o mapa relativo ao modelo II com uma de suas respectivas alternativas de transporte. Embora semelhante ao modelo I em alguns aspectos, o modelo II simula, como revelado pelas menores densidades e pela dispersão dos centros sub-regionais, uma maior desconcentração da área metropolitana, já esboçada no estudo do conceito IV.

Figura 37 – Representação gráfica do Modelo II – Alternativa “c”.

Fonte: PUB – Relatório Técnico v. 2 (1969).

As alternativas de sistemas de transportes testadas nos modelos eram baseadas em dois elementos estruturais, as vias expressas e o sistema de trânsito rápido (metrô). Seus traçados eram pensados em função das condições topográficas, da análise dos conceitos de desenvolvimento urbano estudados e de um processo de tráfego simulado. Para os dois primeiros modelos havia duas alternativas de sistemas

de transporte, que eram orientadas para o transporte individual, no caso das alternativas “a” e “c”, ou para o transporte coletivo de massa, como as alternativas “b” e “d”. A alternativa “e” correspondia a uma síntese aperfeiçoada de todas as alternativas, levando em conta o desempenho de cada uma delas durante os testes²⁴.

Figura 38 – Alternativas de sistema de transporte.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

De acordo com as experiências realizadas, todos os modelos apresentaram sobrecargas nos sistema de transporte. No entanto, cada opção delineava-se com distintos problemas, o que permitia um rearranjo de características para uma solução mais apropriada.

²⁴ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume IV. São Paulo: 1969. p. 176-200.

No modelo I, a grande concentração populacional constituía a principal dificuldade para o manejo desse padrão de ocupação²⁵. O teste da alternativa “a” mostrou a insuficiência de uma rede de metrô projetada em dimensões tão reduzidas para servir a uma área consideravelmente densa, além disso, sua rede de vias expressas não foi capaz de superar os congestionamentos na região central. Ainda assim, o traçado viário em malha da alternativa “a” teve desempenho superior à configuração radial da alternativa “b”, cuja rede de metrô, por sua vez, apresentou um funcionamento menos problemático do que o da primeira alternativa, pois, além de sua maior extensão, contava com linhas circulares ligando as que irradiavam do centro²⁶.

O Modelo II, que levava em consideração os testes anteriores, foi construído para contornar as deficiências da situação por meio, principalmente, da diminuição da densidade populacional na área central da metrópole²⁷. Em decorrência disso, uma rede muito mais ampla de metrô foi estudada, para qual, em ambas alternativas – “c” e “d” –, foi verificado um funcionamento satisfatório. Quanto à rede de vias expressas, a comparação entre a disposição em malha da alternativa “c” e a forma radioconcêntrica da alternativa “d” confirmou a inadequação da segunda como uma solução para o sistema de transporte. Segundo o relatório, as sobrecargas resultantes da alternativa “d” eram devido à especificidade da rede radioconcêntrica, cujos nós distribuem-se desigualmente do centro à periferia da aglomeração urbana²⁸.

Assim, o modelo III e a alternativa de transporte “e”, para evitar tais falhas, abandonavam o desenho radioconcêntrico de vias expressas e trabalhavam com uma densidade ainda menor no centro da cidade. Embora a análise desse modelo não tenha revelado um funcionamento livre de sobrecargas, seus resultados foram

²⁵ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume II. São Paulo: 1969. p. 254-258.

²⁶ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume IV. São Paulo: 1969. p. 205-206.

²⁷ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume II. São Paulo: 1969. p. 258-260.

²⁸ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume IV. São Paulo: 1969. p. 206.

considerados os mais adequados e, dentre todas as opções, o modelo III mais se aproximou das condições ideais²⁹.

Com isso, o PUB preconizava o traçado em malha para toda extensão da rede de vias expressas, rejeitando, até mesmo, projetos já existentes que se contrapunham a essa recomendação – como o anel rodoviário do GEIPOT, no trecho sul da cidade³⁰. Além disso, admitia-se uma redução de 10% da população metropolitana, com uma diminuição da hipótese de 20 milhões para a de 18 milhões, a ser alcançada mediante uma política estadual de desconcentração demográfica nas áreas periféricas da região metropolitana, mantendo a população do município em 10 milhões de habitantes³¹.

3.2.2 Estrutura urbana proposta

Finalmente, por meio desse metódico processo de elaboração, a proposta de estrutura metropolitana começou a ganhar seus contornos definitivos. A figura abaixo ilustra esquematicamente sua configuração.

Figura 39 – Esquema de estrutura metropolitana para 1990.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

²⁹ *Ibidem.* p. 206-206.

³⁰ *Ibidem.* p. 206-206.

³¹ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume II. São Paulo: 1969. p. 262-263.

Através de corredores de alta acessibilidade estruturados pelas linhas de metrô, regiões de grande densidade populacional articulavam-se em torno do centro e dos centros sub-regionais – Mogi das Cruzes no extremo leste, Parelheiros ao sul e Guarulhos, Itaquera, São Caetano, Santo Amaro e Osasco mais próximos do centro. Tal disposição visava a um maior equilíbrio entre a distribuição de emprego e de população. Dessa maneira, era também intenção do plano um arranjo espacial que reservava as áreas centrais às populações de mais baixa renda, enquanto outros estratos sociais deveriam ocupar as localizações mais distantes³².

Figura 40 – Esquema de distribuição de renda prevista para 1990.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

³² *Ibidem*. p. 333-342.

Especificamente, essas diretrizes eram traduzidas nos seguintes elementos:

Figura 41 – Hipótese de estrutura metropolitana para 1990.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

No mapa acima é possível observar os principais aspectos da estrutura metropolitana proposta. Além do centro metropolitano, em cor mais escura, e das diversas centralidades representadas por círculos e circunferências em vermelho, são destacados os espaços abertos, as indústrias, os elementos de importância regional, como universidades e aeroportos, e o próprio sistema viário.

Em amarelo mais escuro, os espaços abertos circundavam os corpos hídricos como limites de proteção ambiental, apesar de o PUB prever a ocupação para uso habitacional nas proximidades das represas Billings e Guarapiranga. Ao longo das principais vias de transporte estavam localizadas as áreas industriais, ilustradas por uma hachura em listras, e, nas adjacências dos centros sub-regionais, estavam cinco campi universitários, marcados por triângulos negros. Os aeroportos correspondiam

aos três já existentes ou em projeto – Cumbica, Congonhas e Campo de Marte –, além da construção de um quarto aeroporto em Cotia. Por fim, havia o sistema de transporte, composto, como analisado anteriormente, pelas vias expressas e pelo sistema de trânsito rápido, ou metrô.

O sistema de vias expressas recomendado pelo PUB, apresentado na figura abaixo, compreendia 815 km de vias para trânsito veloz, cujos cruzamentos seriam sempre em desnível. Influenciado pelo traçado das rodovias marginais, Castelo Branco, Anchieta e Anhanguera, a principal característica do sistema era a disposição de uma malha ortogonal de vias que orientaria o desenvolvimento e os fluxos da cidade tanto no sentido leste-oeste, quanto no sentido norte-sul, de modo a evitar os grandes congestionamentos na área central³³.

Figura 42 – Sistema de vias expressas proposto para 1990.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

³³ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume IV. São Paulo: 1969. p. 258-260.

Além disso, apesar do plano considerar indispensável análises mais precisas para elaboração dos projetos definitivos, o planejamento do traçado abarcava estudos que iam desde a localização das vias dentro dos limites da área municipal até indicações detalhadas para a construção das pistas de rodagem e suas articulações com o restante do sistema viário, como a hierarquização entre as vias arteriais, principais, coletoras e locais³⁴. Abaixo, um corte esquemático de uma via expressa demonstra esse aspecto minucioso do plano.

Figura 43 – Corte Esquemático de via expressa.

Fonte: PUB – Relatório Técnico v. 4 (1969).

Quanto aos transportes coletivos, o PUB também apresentava uma proposta de grandes dimensões. Além da criação de um órgão metropolitano de planejamento e controle integrado do sistema de transporte coletivo, o plano recomendava 10 linhas de metrô que, somadas a 5 linhas já propostas pelo estudo de viabilidade do metrô em 1966 – Consórcio HMD –, totalizavam 450 km de um circuito de transporte rápido de massa, o qual ainda seria complementado por um sistema de trens de subúrbio, ônibus e tróleibus³⁵. A figura a seguir mostra a rede de metrô proposta.

³⁴ *Ibidem*. p. 261-320.

³⁵ *Ibidem*. p. 331-336.

Figura 44 – Sistema de metrô recomendado para 1990.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Abaixo, segue a tabela das linhas projetadas e suas respectivas dimensões:

Tabela 3 – Extensão das linhas do Sistema de Metrô Recomendado – PUB			
Linha	KM de Linha		
	Total	No Município de São Paulo	Na Faixa de Domínio das Ferrovias
Vila Mazzei - Diadema - Moema	32	30	-
Vila Cachoeirinha - Guarulhos	35	35	-
Taboão - São Bernardo	35	28	-
Osasco - São Mateus	36	31	-
Parelheiros - Moóca	60	60	50
Caieiras - Mauá	55	35	55
Barueri - Mogi	77	42	55
Vila Remo - Penha	34	34	8
Santo Amaro - Itaquerá	37	25	-
Lapa - Poá	46	36	28
TOTAL	447	356	196
Porcentagem do Total	(100)	(80)	(44)

Fonte: PUB – Relatório Técnico v. 4 (1969)

As proposições do PUB em relação aos transportes absorveriam uma parcela significativa dos investimentos totais calculados – em torno de 40% –, o que era justificado pela importância do sistema de transporte como um componente estruturador do espaço urbano. A figura abaixo exemplifica essa idéia. Nela é possível perceber, em maiores detalhes, como a cidade deveria ser organizada ao longo das linhas de metrô, com a distribuição dos diversos equipamentos urbanos em distâncias que não excediam o total de 900 metros entre uma estação e outra.

Figura 45 – Esquema de Corredor de atividades múltiplas.

Fonte: PUB – Relatório sintético (1969).

De acordo com o relatório, recursos insuficientes teriam levado a uma concentração da infra-estrutura necessária à circulação de pessoas e mercadorias, provocando graves distorções no processo de crescimento econômico de São Paulo. Tal conjuntura elevava enormemente os aluguéis das áreas centrais e aumentara o número e o tempo das viagens de zonas mais distantes, tornando insuportáveis as

condições de vida em determinadas regiões da cidade, o que tenderia a piorar sem os investimentos necessários³⁶.

Nesse sentido, a relação custo x benefício dos investimentos em transportes era avaliada positivamente, sendo concebido como custo os recursos aplicados e, como benefício, os recursos liberados pelas vantagens obtidas com os investimentos. Assim, do sistema de vias expressas resultaria o conforto e a economia de tempo no transporte individual e porta-a-porta – o que incluía também o transporte coletivo por ônibus – ao passo que o metrô era considerado indispensável para absorver outra porção do volume de viagens, especialmente nas áreas propensas a congestionamento³⁷.

3.2.3 Esquema de zoneamento e serviços públicos para o Município

Enfim, com base em todas as recomendações para a estrutura metropolitana, foi elaborado o plano específico para o município de São Paulo. É nesse nível de decisão política que a proposta de desenvolvimento urbano do PUB foi delineada em seus pormenores, e no qual os projetos e medidas de desenvolvimento social, serviços urbanos e administração pública são especificados e articulados. Ressalta-se, entretanto, que a maior parte das indicações sobre serviços urbanos e desenvolvimento social não ia além da reunião de programas pré-existentes do governo federal, estadual, ou mesmo, municipal, e não constituíam, assim, proposições originais do PUB³⁸.

Na figura da página seguinte, os elementos da proposta metropolitana podem ser facilmente visualizados na estrutura urbana projetada para o Município. Como já comentado, é notável a integração física através dos limites municipais e a coerência

³⁶ *Ibidem.* p. 388.

³⁷ *Ibidem.* p. 389-396..

³⁸ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume V. São Paulo: 1969. p. 5.

com a proposta de desenvolvimento metropolitano, especialmente o que se relacionava aos transportes e ao uso do solo.

Figura 46 – Estrutura urbana projetada para o município de São Paulo.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

No entanto, era na esfera da legislação municipal que o PUB apresentava um grande projeto de regulamentação do uso do solo. Apesar de a Planta Oficial do Plano Diretor – mapa que definia espacialmente o zoneamento do município – nunca ter sido elaborada³⁹, a minuta do Decreto do Regulamento do Uso do Solo, incluído como anexo no volume II do Relatório Técnico, representava o intuito de levar as recomendações gerais do plano a um nível maior de concretude.

A Minuta do Decreto era composta, basicamente, por dois capítulos referentes ao parcelamento do solo e ao zoneamento do Município. O primeiro capítulo tratava dos aspectos relacionados ao arruamento e ao loteamento, com informações detalhadas sobre função e dimensão das vias e calçadas, relação entre frente e área do lote e sobre áreas não edificáveis, seguindo quesitos morfológicos, topográficos e respeitando a hierarquia viária proposta, assim como, os espaços públicos e os recuos e afastamentos previstos pela legislação. O segundo capítulo, por sua vez, definia e orientava a localização, o dimensionamento, a intensidade e o tipo de uso de cada lote e edificação, além de sua relação com as áreas não edificáveis⁴⁰.

Para o controle dessas variáveis, o regulamento propunha 10 zonas relacionadas a cinco categorias de uso. Tais zonas eram divididas em três zonas residenciais, três zonas de atividades diversificadas, duas zonas industriais, uma específica para espaços abertos e uma “zona especial”. Nessas 10 zonas seriam distribuídos os usos residencial, comercial, industrial, de serviços e de educação, recreação e cultura. Era possível, ainda, que cada uma das zonas, além de seus usos predominantes, abrigasse outras atividades diferentes das programadas, desde que as mesmas atendessem a critérios de adequação e fossem compatíveis com o estabelecido pelo artigo n. 43 da Minuta, conforme o quadro a seguir⁴¹.

³⁹ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume VI. São Paulo: 1969. p. 386.

⁴⁰ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume II. São Paulo: 1969. p. 467-534.

⁴¹ *Ibidem*. p. 506-507.

Tabela 4 – Classificação de zonas e usos segundo sua respectiva adequação – PUB

Categorias de Uso		Usos	Zonas de Uso									
			Residencial			Atividades Diversificadas			Industrial		Espaços Abertos	Especial
			ZRRR	ZRR	ZR	ZC(A)	ZC(B)	ZC(C)	ZID	ZIE	ZV	ZE
Residência	Residência	R	CF	CF	CF	CF	CF	CF	SCE	NCF	SCE	SCE
Comércio	Varejista diverso	C1	CF	SCE	SCE	CF	CF	CF	SCE	NCF	SCE	SCE
	Atacadista	C2	NCF	NCF	NCF	NCF	SCE	NCF	CF	SCE	NCF	SCE
Indústria	Não incômoda	I1	CF	SCE	SCE	SCE	CF	SCE	CF	NCF	NCF	SCE
	Diversa	I2	NCF	NCF	NCF	NCF	SCE	NCF	CF	SCE	NCF	SCE
	Especial	I3	NCF	NCF	NCF	NCF	NCF	NCF	SCE	CF	NCF	NCF
Serviços	Diversos	S1	CF	SCE	SCE	CF	CF	CF	SCE	NCF	SCE	SCE
	Instit. /Coletivos	S2	CF	CF	SCE	CF	CF	CF	SCE	NCF	SCE	NCF
	Industrial	S3	NCF	NCF	SCE	NCF	SCE	SCE	CF	CF	NCF	NCF
	Especiais	S4	NCF	NCF	SCE	SCE	SCE	NCF	SCE	SCE	SCE	SCE
Educação, Recreação e Cultura	Ligado a residência	E1	CF	CF	CF	SCE	CF	CF	SCE	NCF	CF	NCF
	Especial	E2	NCF	NCF	SCE	SCE	CF	NCF	CF	NCF	CF	NCF
	Espaços verdes	E3	CF	CF	CF	CF	CF	CF	CF	CF	CF	CF

CF significa "Conforme"

NCF significa "Não Conforme"

SCE significa "Sujeito a Controle Especial"

Fonte: Relatório Técnico V. II (1969)..

Embora todo o regulamento do uso do solo fosse baseado na unidade territorial do lote, o plano destacava o conflito entre esse conceito de propriedade e o esforço de uma abordagem mais orgânica da cidade. Por isso, era considerado importante um alinhamento entre as diretrizes de macro-escala e a forma de ocupação dos terrenos⁴². No zoneamento proposto, isso era refletido nos parâmetros de ocupação e volumetria previstos, os quais não variavam apenas conforme as zonas, mas também de acordo com as especificações dessas para cada uso, em uma relação estreita entre o edifício, sua atividade e as características pretendidas para cada área⁴³.

Esse empenho em tratar os vários aspectos da cidade de modo mais integrado também fazia do zoneamento, aliado ao sistema de transporte, um elemento de grande relevância para a definição das medidas de desenvolvimento social. Nesse

⁴² *Ibidem*. p. 411.

⁴³ *Ibidem*. p. 512-521.

sentido, uma das principais propostas do PUB era distribuir e organizar os equipamentos sociais de acordo com a estrutura urbana concebida, tendo as áreas de comércio e serviço e as estações de transporte coletivo como critério locacional para a implantação de redes hierarquizadas de equipamentos, que atenderiam populações de 200 000 a 400 000 habitantes, como ilustra o esquema abaixo⁴⁴.

Figura 47 – Estrutura de localização de equipamentos sociais.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

⁴⁴ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume III. São Paulo: 1969. p. 8.

Seguindo o mesmo modelo geral do plano, o tópico sobre desenvolvimento social desdobrava-se em uma sistemática de elaboração que partia da análise da situação e da avaliação das necessidades futuras para, então, lançar suas recomendações. Toda a proposta era dividida em setores, como educação, saúde pública, habitação social, recreação e bem-estar social, para os quais objetivos específicos eram correlacionados a programas de metas e investimentos⁴⁵.

Nas pesquisas realizadas junto à população, o estudo identificou como áreas prioritárias os setores de educação e saúde pública, demonstrando sua importância para o aparelhamento do contingente que afluía a São Paulo sem qualquer preparo ou recursos materiais necessários à vida urbana. Quanto ao setor de educação, era objetivo do plano o atendimento de necessidades que envolviam desde a assistência à população infantil até a formação universitária e pós-graduação⁴⁶. A principal meta do setor, comparada às recomendações da UNESCO e aos padrões de países desenvolvidos, era traduzida na figura abaixo e implicava um investimento da ordem de 2,5 bilhões de cruzeiros novos até 1990⁴⁷. Para cada 100 habitantes com formação básica, haveria, em 1990, 30 habitantes com nível médio e cinco com ensino superior.

Figura 48 – Pirâmide de ensino – comparações e metas.

Fonte dos dados: PUB – Relatório Técnico V. III (1969).

⁴⁵ *Ibidem.* p. 5.

⁴⁶ *Ibidem.* p. 20.

⁴⁷ *Ibidem.* p. 129-130.

Concretamente, o programa de investimentos em educação consistia na construção de 874 parques infantis integrados, 6 400 salas de aulas para ensino fundamental e 156 para ensino médio, além do aumento do número de matrículas em universidades de 15 000 para 65 000 até 1990⁴⁸. A figura a seguir especifica algumas dessas proposições.

Figura 49 – Educação, unidades programadas e existentes.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Em relação à saúde pública, os esforços estavam concentrados na redução da mortalidade infantil e no aumento da esperança de vida da população, objetivo a ser alcançado mediante o melhoramento e a ampliação dos serviços e da infraestrutura

⁴⁸ *Ibidem.* p. 129.

médica e sanitária⁴⁹. Assim, eram propostas 280 novas unidades polivalentes para equipar o serviço oficial de saúde, sendo 173 unidades do tipo C, para assistência básica; 79 do tipo B, que incluíam, além das funções anteriores, assistência odontológica e análises clínicas em laboratórios próprios; e, por fim, 28 unidades do tipo A, mais completas e especializadas que as primeiras. Além disso, era previsto a ampliação do número geral de leitos em hospitais de base e distritais para 10 550 até 1990, sendo calculado como necessidade 14 000 leitos⁵⁰. Segue, abaixo, uma ilustração do programa de investimentos em saúde pública.

Figura 50 – Saúde pública, unidades programadas e existentes.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Estranhamente, o setor de saúde estava entre os que menos despenderiam recursos para implantação de suas medidas. Os valores totalizavam 0,6 bilhões de

⁴⁹ *Ibidem.* p. 134.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 216-217.

cruzeiros novos investidos até 1990, segundo o Relatório Técnico⁵¹, ou 0,73 bilhões, de acordo com o Relatório Sintético⁵², o que representava 8% dos investimentos em desenvolvimento social e apenas 1% dos investimentos totais do PUB.

Quanto ao setor de habitação, o PUB encarava como necessidades preeminentes o suprimento do déficit qualitativo de habitações – relacionado ao precário padrão de construção e ocupação – e a provisão da demanda por moradias decorrente do incremento populacional até 1990. Para tanto, era objetivo do plano o aumento da oferta de habitações à população de baixa renda e a melhoria de habitações já existentes, impedindo a formação de núcleos habitacionais inadequados e relacionando novas áreas residenciais aos centros de emprego⁵³. Tal proposta era fortemente vinculada aos programas do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujo financiamento correspondia a 85% dos investimentos previstos para o setor⁵⁴.

A coordenação da política habitacional recomendada deveria ficar a cargo da secretaria do Bem-Estar, órgão da administração direta sugerido pelo PUB em suas proposições relativas ao setor de Bem-Estar social. Além de englobar os objetivos do setor de habitação, estavam entre as propostas da secretaria e do setor de Bem-Estar social a promoção de oportunidades de participação popular nas decisões político-administrativas, a integração social e o atendimento a população sem escolaridade mínima, o que envolvia um programa de investimentos de 0,25 bilhões de cruzeiros novos, calculados para 1990⁵⁵.

Por fim, havia o setor de recreação, esportes e cultura, cujos investimentos aproximavam-se de 3,5 bilhões de cruzeiros novos e representavam a maior parcela dos recursos destinados ao desenvolvimento social – cerca de 40% do total. Figuravam entre suas recomendações a reserva de locais apropriados para atividades

⁵¹ *Ibidem.* p. 218.

⁵² SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: Relatório Sintético. São Paulo: 1968. p. 120.

⁵³ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume III. São Paulo: 1969. p. 221.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 417-419.

⁵⁵ *Ibidem.* p. 425-455.

culturais, comunitárias e para a prática de esportes; a preservação dos parques públicos regionais como áreas de proteção ambiental, elementos paisagísticos e destinos de visitas; a garantia de acesso aos parques, ao litoral e às montanhas, bem como, o desenvolvimento de meios de divulgação de tais locais e suas atividades⁵⁶.

Em semelhança ao roteiro de elaboração das medidas de desenvolvimento social, a proposta do PUB em relação aos serviços urbanos dividia-se em setores. Em tais setores era analisada a situação existente, avaliadas as necessidades futuras e recomendadas as ações de melhoria ou expansão dos serviços. Sua diretriz geral era o atendimento de toda a população com infra-estrutura básica – como de água, esgoto, controle de poluição e abastecimento alimentar – considerava-se como áreas prioritárias para investimentos, no entanto, os centros sub-regionais, os corredores de atividades múltiplas e os centros secundários. Além disso, a maior parte das recomendações consistia no aproveitamento de programas existentes, os quais eram articulados às proposições gerais do PUB⁵⁷.

Esse era o caso dos setores de água, esgoto e drenagem. Para a melhoria dos serviços de abastecimento de água, por exemplo, era previsto a execução total do sistema Juqueri e a complementação do sistema de adução da represa Guarapiranga, cujos projetos já estavam em implementação. Recomendava-se também, além do emprego dos sistemas do Alto-Tietê e Cotia, o uso integral da represa Billings como manancial, caso fosse possível optar por um sistema de coleta de esgoto que liberasse o corpo hídrico para tal fim. Além disso, as bacias dos rios Tamanduateí e Meninas eram indicadas para fornecimento industrial⁵⁸.

O sistema de tratamento de esgoto, por sua vez, era estabelecido com base em dois programas já existentes, de propostas aparentemente contraditórias entre si, mas que, de acordo com plano, possibilitariam maior flexibilidade para a consecução dos objetivos. Ao passo que a primeira solução – derivada do Plano 4 da Hazen e

⁵⁶ *Ibidem.* p. 459-501.

⁵⁷ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume V. São Paulo: 1969. p. 5-6.

⁵⁸ *Ibidem.* p. 96-98.

Sawyer, elaborado em meados de 1960 – projetava uma rede coletora dotada de estações de tratamento, a segunda – originária do Esquema VIII do Convênio Hibrace, da mesma época que o primeiro – previa a criação de lagoas de estabilização nos braços da represa Billings. O arranjo entre os dois programas permitiria o remanejamento das fases de execução do projeto sem grandes prejuízos à coletividade, ademais, o projeto final poderia constituir uma combinação entre as duas soluções, com estações primárias de tratamento e lagoas de estabilização⁵⁹.

Ainda nesse grupo, havia as medidas de controle de enchentes, cuja elaboração não diferia das anteriores. Acreditava-se que as obras de regularização, canalização e controle de cheias do Plano SVT seriam suficientes para resolver os problemas de enchentes na região, assim, o PUB limitava-se a recomendar sua execução ou continuidade⁶⁰.

Relacionado a esses setores, emergia também o tema da qualidade ambiental, com a apresentação de um projeto metropolitano de controle da poluição do ar. Além da criação de um organismo regional de monitoramento e controle da poluição, o plano recomendava um zoneamento industrial de nível metropolitano, em que eram arroladas informações detalhadas sobre a classificação das indústrias e diretrizes para sua localização. No entanto, não havia mapas ou esboços que delineassem espacialmente a proposta⁶¹.

Por fim, quanto aos serviços de abastecimento alimentar, o PUB apresentava uma série de medidas para adequar a infra-estrutura logística à futura demanda populacional. Muitas dessas intenções implicavam a reformulação do ambiente urbano e a transformação do cotidiano da população, pois era previsto a substituição das tradicionais feiras-livres por supermercados ou, então, pelas chamadas “feiras-modernas”, que transfeririam as atividades para locais mais apropriados, fora das vias públicas e longe de hospitais, igrejas ou escolas. Com o mesmo intuito, havia, ainda,

⁵⁹ *Ibidem.* p. 98-100.

⁶⁰ *Ibidem.* p. 100-101.

⁶¹ *Ibidem.* p. 158-163.

uma terceira proposta, na qual as feiras-livres passariam a ser abrigadas em parques ou jardins, configurando, assim, as “feiras-parques”. Além disso, grandes obras também faziam parte das recomendações do setor, como a ampliação do CEASA, a transferência da zona atacadista de cereais e a construção de uma nova central de abastecimento, com área de 380 000 m² e localizada preferencialmente na zona leste⁶².

Além desses serviços, eram abordados pelo PUB mais oito áreas, consideradas essenciais para o desenvolvimento da cidade. Todos esses demais setores seguiam, basicamente, a mesma organização apresentada acima e cujas principais metas e investimentos podem ser lidos no quadro sinótico abaixo.

Tabela 5 – Serviços Urbanos - Situação e metas - 1969 – 1990 – PUB

Serviços	Unidade	Existente em 1969		Até 1990	
		Quantidade	Atendimento	Quantidade	Atendimento
Rede de água	km	5.740	55%	13.000	85%
Rede esgoto	km	2.800	37%	13.000	85%
Gal. pluviais	km	1.200	20%	5.500	100%
Pav. das vias	km	2.900	38%	12.000	80%
Ilum. pública	km	1.800	24%	12.000	80%
Gás canal.	1000m3/mês	4.200	70%	394.000	36%
Coleta de lixo	t/dia	3.600	90%	7.250	100%
Trat. de lixo	t/dia	950	27%	4.350	60%
Varrição	km	2.000	15%	24.000	80%
Tel. públicos	unidade	3.100	0,5/1000hab	10.200	1/1000 hab
Telefones	unidade	243	4,7/100hab	3.350.000	33/100 hab

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

Finalmente, para a consecução de todos os objetivos do PUB e para a realização de todos os seus investimentos programados, era dedicado o tomo VI do relatório técnico, que totalizava 508 páginas. Nesse volume do plano, estavam compreendidos os capítulos sobre o funcionamento da administração, sobre as estratégias de planejamento, sobre a legislação e sobre as finanças públicas e os programas de investimentos.

⁶² *Ibidem.* p. 381-383.

De acordo com o documento, o desenvolvimento da cidade de São Paulo havia ocasionado numerosos problemas que só poderiam ser resolvidos mediante a crescente intervenção pública. Para tanto, recomendava-se a reformulação da estrutura administrativa por meio da criação de novos órgãos da administração direta e indireta, como, por exemplo, o Escritório Municipal de Planejamento, no primeiro caso, e as companhias do Metro e da COMGÁS, no segundo. Além disso, era proposta a ampliação das administrações regionais, como mostra a figura abaixo⁶³.

Figura 51 - Limites administrativos propostos.

Fonte: PUB – Relatório Técnico VI (1969).

Os recortes administrativos apresentados nessa imagem constituíam os chamados órgãos da administração descentralizada sem personalidade jurídica, entre os quais estava incluída a sub-prefeitura de Santo Amaro. Suas funções eram

⁶³ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume VI. São Paulo: 1969. p. 91-101.

estritamente executivas e seus limites eram definidos para abarcar uma população que variava de 400 a 800 mil habitantes. Aliado a isso, o PUB destacava o intuito de conservar a autoridade normativa da administração central e seu controle sobre suas sub-entidades⁶⁴.

Apesar da ênfase na centralização administrativa, a importância da participação popular no processo de planejamento e gestão também era reconhecida pelo plano. No entanto, as medidas propostas não iam além da criação de canais para a divulgação de reuniões e audiências, bem como, do incentivo ao estabelecimento de entidades civis⁶⁵.

Quanto à legislação, o relatório era composto por diversas minutas de leis que diziam respeito desde a reorganização administrativa municipal até a proposta da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Entre as primeiras estavam as minutas das leis que estabeleciam o Sistema de Planejamento Municipal e o Escritório Municipal de Planejamento. Já Lei do PDDI representava o objetivo de construir um arcabouço legal que fundamentaria os regulamentos editados pelo poder público no futuro⁶⁶. Em 1971 a Lei do PDDI seria aprovada, no entanto, com grandes limitações e pouca relação com as propostas do PUB⁶⁷.

Quanto às finanças públicas, o relatório apresentava estimativas orçamentárias detalhadamente calculadas, que amparavam os programas de metas e investimentos aos quais estavam vinculados os objetivos do plano⁶⁸. Como uma síntese desse trabalho, o quadro da página seguinte relaciona todos os investimentos previstos pelo PUB a suas respectivas fontes de financiamento.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 120-123.

⁶⁵ *Ibidem*. p. 307-314.

⁶⁶ *Ibidem*. p. 176-203; 384-386.

⁶⁷ VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Suieli (ORG.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 2010. p. 220.

⁶⁸ SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume VI. São Paulo: 1969. p. 33-35.

Tabela 6- Investimentos e Fontes de Recursos a Longo Prazo - PUB

1969-1990 (em milhões de Cruzeiros Novos)

Discriminação	Investimento	Municipais	Estaduais	Fonte de Recursos		
				Federais	Privados	Financiamento
Desenvolvimento Urbano	868	868	—	—	—	—
Centros Sub-regionais	100	100	—	—	—	—
Parelheiros	200	200	—	—	—	—
Edifícios Públicos	218	218	—	—	—	—
Turismo	50	50	—	—	—	—
Pré-Investimentos	300	300	—	—	—	—
Desenvolvimento Social	8.508	4.825	2.001	248	66	1.368
Educação	2.424	1.057	1.053	248	66	—
Saúde	733	199	534	—	—	—
Habitação	1.609	241	—	—	—	1.368
Recreação, Cultura e Esportes	3.485	3.071	414	—	—	—
Bem-Estar Social	257	257	—	—	—	—
Circulação e Transportes	22.059	9.910	3.337	451	359	8.002
Metrô	13.370	4.134	1.028	206	—	8.022
Vias Expressas	4.260	213	2.130	—	—	—
Outras Vias Urbanas	3.646	3.646	—	—	—	—
Outros Sistemas de Transporte	783	—	179	245	359	—
Serviços Urbanos	23.536	2.599	4.388	475	12.034	4.040
Abastecimento de Água	1.395	150	318	—	—	927
Esgotos Sanitários	1.345	274	264	—	—	807
Drenagem de águas pluviais	1.387	1.249	69	69	—	—
Comunicações	7.754	—	—	4	7.750	—
Energia Elétrica	10.160	—	3.620	402	4.157	1.981
Iluminação Pública	408	408	—	—	—	—
Limpeza Pública	150	119	—	—	31	—
Serviço Funerário	101	101	—	—	—	—
Abastecimento	266	202	26	—	—	38
Gás	479	96	—	—	96	287
Segurança Pública	91	—	91	—	—	—
Total	54.971	18.202	9.726	1.174	12.459	13.410

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1969).

3.2.4 Abandono da proposta e interpretações recorrentes

Enfim, com a explanação anterior buscou-se evidenciar a consistência do PUB como uma política de desenvolvimento de médio e de longo prazo. Suas recomendações eram metodicamente concebidas e partiam de um amplo conhecimento da realidade e dos problemas da cidade de São Paulo. Sua exeqüibilidade, em termos orçamentários e técnicos, era também fundamentada por estudos e projeções de grande confiabilidade, como demonstram as previsões

orçamentárias acima e as inúmeras concessões a limitações de ordem prática, feitas ao longo da elaboração das medidas.

Ainda assim, o PUB teve pouco ou praticamente nenhuma de suas propostas levadas a cabo. Já em 1971 foi substituído por um novo arcabouço de planos e instrumentos legais que passariam a orientar o crescimento da cidade, como o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI) e a Lei de Zoneamento de 1972, muitos deles elaborados pela própria equipe técnica do PUB.

De acordo com Nadia Somekh e Candido Malta Campos, mesmo o abandono parcial do projeto do PUB foi suficiente para o rompimento de seu modelo de planejamento. Se, de um lado, algumas recomendações do PUB foram incorporadas pelo zoneamento de 1972 – o qual, cabe ressaltar, baseava a localização de algumas zonas no traçado das vias expressas – de outro, todas as grandes obras do sistema de transporte concebidas em 1968 não ganharam materialidade, tampouco o padrão rádio-perimetral da estrutura viária foi alterado, comprometendo, assim, a coerência da proposta de desenvolvimento urbano do PUB⁶⁹.

Em relação às propostas de transporte, como observam Witold Zmitrowicz e Geraldo Borghetti, os planos posteriores marcaram um contrastante afastamento das recomendações do PUB. Com o projeto dos Anéis Viários do PMDI, estabelecia-se a incompatibilidade com o traçado em malha do sistema de vias expressas e, de tal modo, a contradição entre planos municipais e estaduais. Ainda que o PDDI de 1971, complementado pelo Plano Quinquenal 1972-1977, previsse a construção de 95 km de vias expressas, seu projeto, consideravelmente distinto do proposto pelo PUB – a exemplo de suas reduzidas dimensões: 95 km contra 815 km –, nunca passou à prática e São Paulo, até hoje, não conta com suas vias expressas⁷⁰.

⁶⁹ SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. O super-plano: PUB – Plano Urbanístico Básico. In SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **A cidade que não pode parar**. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002. p 119.

⁷⁰ ZMITROWICZ, Witold; BORGHETTI. **Avenidas 1950-200: 50 anos de planejamento da Cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUSP, 2009. p. 39, 135-146

Além disso, a própria Lei de Zoneamento pouco se relacionava com a proposta do PUB. Segundo Sarah Feldman, apenas fragmentos descontextualizados do zoneamento do plano foram incorporados pela lei de 1972, como a predominância de usos em algumas zonas e a categoria de “zona especial”. Para a autora, a lei de 1972 representava muito mais uma continuidade das leis parciais elaboradas a partir de 1950 do, de fato, um prosseguimento do projeto do PUB⁷¹.

Assim, compreender as causas do abandono dessa proposta é a matéria de um importante questionamento acerca do planejamento urbano em São Paulo e no Brasil, cujos desdobramentos aprofundam interpretações da própria sociedade brasileira. De todo esse esforço, as ideias de Flávio Villaça são, certamente, as de maior divulgação, e representam uma grande contribuição ao debate sobre a história do planejamento urbano no Brasil.

Para o autor, o PUB fazia parte de uma categoria de iniciativas do Estado e da sociedade brasileiros que nomeava como “super-planos”, entre as quais estava incluído também o Plano Doxiadis, para a cidade do Rio de Janeiro. No entendimento de Villaça, tais planos, desprovidos de um intuito real de mudança, eram produtos de tecnocracia que visavam, como artifícios ideológicos, a nada mais do que contrabalançar a perda de hegemonia da classe dominante brasileira⁷². O PUB, nesse sentido, não seria um plano “urbanístico” nem “básico”, pois seu escopo era diluído em uma profusão de intenções que compreendiam as mais distintas áreas de intervenção estatal. Além disso, sua extensa reunião de informações elevavam-no a um nível de complexidade inoperável, constituindo, de tal modo, um “falso plano”⁷³.

Alinhada ao entendimento de Flávio Villaça, a compreensão de Sarah Feldman é de que o PUB representa a insuficiência de um trabalho técnico minucioso como elemento de organização da atuação governamental. De acordo com a autora,

⁷¹ FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 241.

⁷² VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Suieli (ORG.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010. p. 182.

⁷³ *Ibidem*. p. 212-216.

elaborados em um processo que ignorava o conhecimento acumulado no interior das repartições públicas, a grande quantidade de dados e recomendações do plano marcariam a distância entre seus objetivos e sua efetiva possibilidade de implantação pelo Estado⁷⁴.

Em essência, de acordo com essas interpretações, a falência do PUB e sua falta de significado para a coletividade derivariam da natureza de sua proposta, em si mesma, irrealizável. Assim, todo o conteúdo do plano cumpriria a função de um discurso instrumental para a manutenção da primazia dos interesses da elite brasileira sobre a organização espacial da sociedade, como se o propósito da elaboração do documento fosse justamente perpetuá-la como tal, sem levá-lo à prática e nunca induzir mudanças.

Como contrapor, no entanto, esse entendimento a uma proposta tão detalhada e potencialmente carregada de consequências transformadoras quanto a do PUB? Explorar esse questionamento e contribuir para o debate sobre a história do planejamento urbano em São Paulo são os objetivos deste trabalho nas próximas páginas.

⁷⁴ FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**: São Paulo 1947-1972. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 237.

3.3 Análise do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Apesar de marcar uma transformação dos mecanismos de ordenamento da sociedade brasileira – como decorrência da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade –, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) não constituiu, de fato, um instrumento indutor de mudanças. Diferentemente do PUB, iniciativa pertencente a uma conjuntura ideológica desvinculada da ação real do Estado brasileiro e cuja efetividade foi neutralizada pelo simples abandono de sua proposta, o PDE foi amplamente discutido, aceito e institucionalizado – vale dizer, teve uma efetividade ideológica – sem, contudo, produzir qualquer efeito sobre o espaço da cidade, a não ser a manutenção da precariedade e insuficiência da infraestrutura urbana.

Concebido nas linhas do contexto ideológico neoliberal, tal plano não apenas reproduziu as falhas da política urbana de então, como também as legitimou. Com base nessa premissa interpretativa, busca-se, aqui, mostrar o conteúdo e a preparação do PDE que permitiram sua incorporação à prática social e, ao mesmo tempo, reduziram sua potencialidade, como instrumento de transformação, à continuidade do incompleto processo urbano em São Paulo.

3.3.1 Elaboração e objetivos gerais do plano

Elaborado no início do mandato da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2002, o PDE pode ser entendido como o coroamento de uma sucessão de documentos que consolidaram a reorganização institucional do País e da Cidade. Tal evolução tem origem na década de 1980, com novas concepções de planejamento e a criação de instrumentos urbanísticos, a exemplo das operações interligadas, e perpassa, em etapas de consolidação que reafirmam a anuência dos técnicos e da sociedade brasileira, a Constituição Federal de 1988, a elaboração do Plano Diretor de São Paulo de 1992, o Estatuto da Cidade de 2001 e, finalmente, o próprio PDE.

É em meio a esse otimismo depositado na nova estrutura institucional do País que o PDE pode ser notabilizado como um marco do planejamento urbano no Brasil. Além de ser o primeiro plano diretor de São Paulo elaborado após a aprovação do Estatuto da Cidade, o PDE foi uma das primeiras experiências de planejamento cuja concepção era baseada em um processo participativo.

Segundo o relatório oficial da prefeitura de São Paulo, tal inovação constituiu um dos grandes desafios à elaboração do plano, uma vez que isso implicava a coordenação dos anseios de mais de 10 milhões de habitantes. Para Jorge Willhein, chefe da secretaria municipal de planejamento no período, além dos aperfeiçoamentos possibilitados pelo método de debate, a iniciativa deu origem ao que chama de “pedagogia da cidadania”⁷⁵. Em números, a concepção do PDE envolveu mais de 3 mil participantes e 500 entidades, em mais de 40 reuniões e audiências públicas entre 2001 e 2002. Além disso, na continuidade do processo de planejamento que se estendeu até 2004, foram realizadas 265 reuniões das quais participaram cerca de 10 mil pessoas⁷⁶.

Conceitualmente, o PDE é definido pela lei 13.430 de 2002 – que o instituiu – como o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Município⁷⁷. A distinção entre global e estratégico é devido ao fato de serem pertinentes ao plano as políticas e diretrizes de longo prazo que devem orientar a evolução da Cidade, assim como, as ações estratégicas que visam ao atendimento de questões prioritárias para sua organização⁷⁸.

Além desse documento, o planejamento no Município de São Paulo seria complementado por mais quatro instrumentos. Trata-se dos 31 Planos Regionais Estratégicos, elaborados pelas Subprefeituras; a Lei de Uso e Ocupação do Solo; o

⁷⁵ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 11.

⁷⁶ *Ibidem*. P. 75-74.

⁷⁷ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Artigo 2º.

⁷⁸ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 183.

Plano de Circulação e Transporte; e o Plano de Habitação⁷⁹. Todos esses instrumentos foram elaborados e entregues à Câmara Municipal em 2004⁸⁰.

Por meio de tal conjunto de leis e planos, a política urbana do município refletiria um dos mais importantes objetivos do PDE: a racionalização da infra-estrutura instalada. Assim, suas propostas deveriam consistir na integração entre o regulamento da ocupação do solo, do transporte e da habitação, permitindo a coexistência de diversas atividades em uma mesma zona, com vista a evitar os deslocamentos entre moradia e emprego, bem como, garantir a localização de residências nas áreas já urbanizadas da cidade⁸¹.

Para operacionalizar essas intenções, o plano abordava os problemas da cidade classificando-os em linhas de ação diferenciadas. Para o conjunto de deficiências relacionadas à “Cidade Legal ou Formal”, recomendava-se, por exemplo, o respeito às disposições referentes aos usos dos imóveis; para aquelas pertinentes à “Cidade Illegal ou Informal” – com seus assentamentos irregulares –, seriam previstos instrumentos e disposições como a habitação de interesse social e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); aos problemas da “Cidade em Construção”, investimentos e uma legislação que permitisse verticalização; e, finalmente, para as dificuldades da “Cidade que se renova”, haveria as Operações Urbanas Consorciadas e as Áreas de Intervenção Urbana⁸².

As políticas públicas propostas seguiam, portanto, essa organização e estavam divididas em três setores. Por sua vez, cada setor – Desenvolvimento Socioeconômico, Desenvolvimento Humano/Qualidade de Vida, e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – congregava as diretrizes e as ações estratégicas necessárias à consecução dos objetivos gerais do plano.

⁷⁹ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Artigo 6º.

⁸⁰ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 183.

⁸¹ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Artigo 76-79.

⁸² SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 41.

Em relação ao desenvolvimento socioeconômico, buscava-se alinhar o crescimento da cidade à sua condição como polo industrial, comercial e de serviços. De tal modo, eram diretrizes do plano a desconcentração de atividades e a atração de investimentos para o Município. Essas diretrizes desdobravam-se em ações estratégicas, entre as quais devem ser destacadas as operações e projetos urbanos, que visavam a uma distribuição mais equitativa das empresas sobre o território⁸³.

Com política de Desenvolvimento Humano e Qualidade de vida, esperava-se garantir um padrão básico dos serviços urbanos e oportunidades em todos os bairros da cidade. Suas diretrizes e ações estratégicas abarcavam áreas como, trabalho e emprego, educação infantil, saúde, cultura, abastecimento alimentar e agricultura urbana. Dentre elas figuravam propostas como a regularização do mercado informal de trabalho, reorganização administrativa do sistema de saúde e de educação – especialmente educação infantil –, implantação de um sistema móvel de comercialização de alimentos em bairros periféricos (algo contrário, cabe frisar, à proposta do PUB) e o desenvolvimento de um programa de agricultura urbana em terrenos subutilizados⁸⁴.

Havia, por fim, a política de Desenvolvimento do Meio Ambiente e Urbano, na qual a questão ambiental seria tratada com destaque. Suas medidas focavam a ampliação do conjunto de áreas verdes do município, por meio da criação de parques lineares nos fundos de vale e mecanismo que permitiriam incorporar áreas particulares ao Sistema de Áreas Verdes. Buscava-se também – juntamente a medidas direcionadas à administração dos resíduos sólidos, à energia e à iluminação – aprimorar os instrumentos de gestão, fiscalização e monitoramento dos recursos hídricos, além de ações relacionadas ao saneamento básico e à drenagem urbana,

⁸³ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Art. 14-16.

⁸⁴ *Ibidem*. Art. 20-53.

como a implantação de sistemas alternativos de tratamento de esgoto em localidades isoladas e a construção de “piscinões”⁸⁵.

Especificamente na política de desenvolvimento urbano, o intuito geral do plano era apresentado de modo mais evidente. A ideia de aproximar locais de moradia e de emprego para reduzir deslocamentos permeava as diretrizes de uso e ocupação do solo, habitação e transportes. São exemplos desse direcionamento o adensamento construtivo em áreas com infraestrutura, a consolidação de habitação social nas áreas centrais, aproveitamento dos efeitos indutores do transporte coletivo para requalificação dos espaços urbanos e prioridade do transporte coletivo na operação do sistema viário, em especial na área urbana já estabelecida⁸⁶.

3.3.2 Proposta concreta

Na prática, essas proposições implicavam poucas alterações da realidade. Uma vez que o objetivo era otimizar a infra-estrutura instalada, um baixo grau de investimentos estava envolvido na materialização do plano. Além disso, esse intuito aprofundaria a concentração de todas as facilidades urbanas. Tais efeitos podem ser claramente percebidos no arranjo espacial delineado pelo documento.

A configuração urbanística proposta pelo PDE estava baseada em dois componentes: os chamados Elementos Estruturadores e os Elementos Integradores. Os primeiros correspondiam às redes “permanentes” que norteariam todo o processo de ocupação, a saber, a Rede Hídrica, a Rede Viária Estrutural, a Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo e a Rede de Eixos e Pólos de Centralidade. Os segundos constituiriam o tecido urbano intermediário aos Elementos Estruturadores e em meio aos quais os cidadãos desenvolveriam suas atividades, ou seja, as áreas de

⁸⁵ *Ibidem*. Art. 54-75.

⁸⁶ *Ibidem*. Art. 76-84.

Habitação, Equipamentos Sociais, Áreas Verdes, Espaços Públicos e os Espaços de Comércio, Serviço e Indústria⁸⁷.

Com esse arcabouço conceitual, o conjunto de infra-estruturas existente seria incorporado ao planejamento como um princípio diretivo. De acordo com o Art. 103 da Lei do PDE, a implantação de qualquer projeto ou intervenção, pública ou privada, deveria levar em consideração, juntamente com as disposições previstas na Lei, os elementos estruturadores envolvidos. Ademais, conforme estabelece o artigo seguinte, a relação entre os Elementos Estruturadores e Integradores visava a garantir o equilíbrio entre a necessidade e a oferta de serviços urbanos⁸⁸. Apesar da importância a ser desempenhada pelos Elementos Estruturadores como infra-estruturas de impacto global sobre a cidade, o plano definia ainda que sua implantação deveria ocorrer, preferencialmente, por meio de intervenções específicas, em parceria com a iniciativa privada⁸⁹.

A expansão desses elementos, como prevista pelo PDE, era limitada a pequenas adições em suas redes. O mais importante deles – a Rede Estrutural de Transporte Coletivo – envolvia extensões do circuito de metrô apenas no trecho sudoeste da cidade, uma região relativamente próxima ao centro e dotada de significativo grau de infra-estrutura. Enquanto isso, nos setores leste, norte e mesmo em algumas áreas menos favorecidas da porção sul, a solução de transporte coletivo restringia-se à abertura e à melhoria de vias para instalação de corredores de ônibus.

Ainda assim, os melhoramentos para esse modo de transporte estavam concentrados no setor sudoeste, setor da cidade mais bem servido de infra-estrutura. A maior parte das estações de ônibus e o Programa Via Livre localizavam-se nas subprefeituras de Pinheiros, Butantã e Campo Limpo⁹⁰.

⁸⁷ *Ibidem*. Art. 101.

⁸⁸ *Ibidem*. Art. 103-104.

⁸⁹ *Ibidem*. Art. 102.

⁹⁰ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Diretor Estratégico – Quadro 12**. Disponível em www.prefeiturasp.gov.br. Acesso em 20/10/2012.

Figura 52 – Rede Estrutural de Transporte Coletivo – Expansões para até 2012.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Figura 53 – Rede Estrutural de Transporte Coletivo.
Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Contextualizadas às vias existente, as expansões da rede de transporte coletivo pouco significavam para a modificação das condições de mobilidade em São Paulo. Apesar das ampliações, o padrão rádio-concêntrico das vias não seria alterado e o projeto das linhas de metrô continuava a promover pouca integração à rede.

Com a análise do mapa acima, é possível notar, ainda, que o sistema viário permanecia como a condição determinante do transporte coletivo e da própria organização urbana. De acordo com o relatório da Prefeitura, uma vez que intervenções nas linhas de metrô e trens metropolitanos correspondiam a ações e a investimentos do Governo Estadual, extrapolando a esfera de operação do plano, seria inevitável que grande parte da demanda por transporte coletivo fosse atendida pelo sistema de ônibus⁹¹.

Assim, a Rede Viária Estrutural cumpriria a função de grande articulador do Município, bem como, dos fluxos com a Região Metropolitana e o restante do País. Seu funcionamento era baseado na hierarquização das vias existentes em três categorias: Nível 1 para as vias que ligam o Município à Região Metropolitana e ao resto do território nacional; Nível 2 para conexões entre a Região Metropolitana; e Nível 3 para interligações internas ao Município⁹². Um mapa dessa configuração é apresentado na página seguinte.

Do mesmo modo que a Rede de Transporte Coletivo, o projeto para o sistema viário era marcado por poucos acréscimos à malha original. Como mostrado no mapa da página 247, a expansão da rede consistia em apenas alguns trechos incorporados às extremidades das vias existentes. Além disso, mais da metade das novas vias estavam situadas na região sudoeste da cidade, coincidindo com os escassos investimentos em linhas de metrô⁹³.

⁹¹ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 195.

⁹² SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Art. 110.

⁹³ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Diretor Estratégico – Quadro 11**. Disponível em www.prefeiturasp.gov.br. Acesso em 20/10/2012.

Figura 54 – Rede Viária Estrutural.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Figura 55 – Rede Viária Estrutural – Expansão.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Outro importante aspecto dessa estrutura urbana, como destacado pelo plano, era a rede hídrica. Tratava-se da recuperação de fundos de vale, da construção de reservatórios de retenção (piscinões) e da requalificação paisagística de ruas e avenidas, cujo objetivo era o controle de enchentes e a melhoria das condições ambientais e de lazer do Município⁹⁴. Tal proposta, porém, não diferia das soluções pontuais já empreendidas pelo poder público, como no caso dos piscinões ou das medidas para recuperação de fundos de vale, concentradas nos limites da cidade, como mostra o mapa seguinte.

Juntamente a essas proposições, o PDE previa modificações nos eixos e pólos de centralidade. Por meio da implantação de equipamentos urbanos como repartições públicas, escolas, praças e locais de embarque, buscava-se induzir o crescimento de novos núcleos de comércio e serviços, bem como, fomentar os já existentes⁹⁵. Contudo, devido à relação entre tais pontos de convergência de fluxo e a estrutura de circulação – que permanecia com poucas alterações – o arranjo da cidade não seria diferente do ordenamento já consolidado, o que é possível constatar mediante análise da figura 57, em que a legenda indica apenas centralidades existentes.

Aliás, organizado com base nesses elementos, todo o tecido urbano era limitado à manutenção de suas condições originais. Ao invés de caracterizar uma mudança na ordenação da cidade, a proposta apresentava-se como uma continuidade da estrutura urbana estabelecida ao longo de todo o processo de urbanização de São Paulo. Nesse sentido, tendo em conta também as várias declarações que transpassavam o documento e consideravam os Elementos Estruturadores como um arcabouço permanente a ser respeitado, esses pareciam estar mais próximos de uma restrição do que de um princípio condutor para um processo de transformação.

⁹⁴ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Art. 106-109.

⁹⁵ Ibidem. Art. 126-127.

Figura 56 – Rede Hídrica Estrutural.
Fonte: Plano Diretor Estratégico.

Figura 57 – Rede Estrutural de eixos e pólos de centralidade.

Fonte: Plano Diretor Estratégico.

3.3.3 Zoneamento

Em correspondência a esse modelo de desenvolvimento urbano, foram definidos os instrumentos que organizariam o uso e a ocupação do território de São Paulo. A delimitação das proposições normativas estabelecida pelo PDE dividia-se, a princípio, em duas grandes áreas: a de proteção ambiental e a de estruturação e qualificação urbana. Na primeira, todos os usos e edificações teriam seu funcionamento subordinados à manutenção da qualidade ambiental. Na segunda, destinada a abrigar a maior parte das funções da cidade, todas as atividades estariam vinculadas às limitações relativas aos Elementos Estruturadores⁹⁶.

Para atingir os objetivos de proteção ambiental em conformidade com a parcela já ocupada da cidade, a macrozona de proteção ambiental decompunha-se em três níveis de ordenamento. Na macroárea de proteção integral, seriam permitidas somente atividades que não interferissem nos ecossistemas naturais, como pesquisa, educação e ecoturismo. Na macroárea de uso sustentável, previa-se a disponibilidade dos recursos naturais para aproveitamento racional em empreendimentos relacionados à agricultura e ao lazer. Por fim, na macroárea de conservação e recuperação, visava-se, com a qualificação de assentamentos existentes, à restauração das condições ambientais em terrenos de vegetação remanescente e nas proximidades de mananciais de abastecimento⁹⁷.

A macrozona de estruturação e qualificação urbana, por sua vez, também estava subdividida e guardava relação com a abordagem que permeava o plano. De acordo com essa segmentação, os problemas urbanos deveriam ser compreendidos e manejados por meio de ações direcionadas às especificidades de cada região da cidade. De tal modo, suas macroáreas de urbanização consolidada, de urbanização e qualificação, de reestruturação e requalificação urbana e de urbanização em

⁹⁶ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002. Art. 147-149.

⁹⁷ *Ibidem*. Art. 150-153.

consolidação equivaliam exatamente ao conjunto de medidas propostas para o que o documento chamava de cidade formal, informal, em construção e em renovação⁹⁸.

O cotejamento entre as obras idealizadas pelo plano e o macrozoneamento mostra, contudo, a inconsistência dessas divisões. Por meio da comparação entre tais diretrizes e a configuração dos Elementos Estruturadores, especialmente suas expansões – veja-se o mapa da página seguinte, com a sobreposição da rede de metrô – é possível constatar que uma parcela significativa das intervenções propostas pelo PDE estavam localizadas na “macrozona de urbanização consolidada”, onde se pressupõe haver suficiente provisão de equipamentos e infraestrutura e para a qual, em detrimento de outras áreas, uma quantidade maior de investimentos levaria a uma concentração dos recursos e serviços urbanos.

Além disso, embora o plano tratasse de disposições especiais quanto ao uso e a forma de ocupação do espaço, também criava situações que subvertiam completamente esse intuito. Por meio de instrumentos como as áreas de intervenção urbana e as operações urbanas, o zoneamento da cidade poderia ser acrescido de especificações capazes de alterá-lo significativamente.

Esse zoneamento, apresentado como o ordenamento básico do território do município, constituía um detalhamento das definições genéricas vistas acima e era composto por 7 categorias de zonas de uso, sendo 4 de zonas especiais⁹⁹. Integravam esse conjunto as zonas da macrodivisão de estruturação e qualificação urbana, a saber, a Zona Exclusivamente Residencial (ZER), a Zona Industrial em Reestruturação (ZIR) e as Zonas Mistas (ZM). Além delas, havia as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM), as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral (ZEPAG), e, enfim, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

⁹⁸ Ibidem. Art. 154-158.

⁹⁹ Ibidem. Art. 159 e 167.

Figura 58 – Política de Desenvolvimento Urbano do Município.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

As zonas especiais eram recortes do território municipal, caracterizados por índices e regras de ocupação diferenciadas com fim de atender problemas pontuais da cidade¹⁰⁰. Dentre essas, destaca-se as zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Com a análise do mapa abaixo, é possível notar que a maior parte das ZEIS servia ao objetivo de regularização fundiária e recuperação urbanística em áreas periféricas com baixo grau de infraestrutura. Embora fossem uma solução para a precariedade dos assentamentos nessas regiões, tais medidas, além de contradizer a ênfase do plano em aproveitar a infraestrutura subutilizada das áreas centrais, não diferiam, essencialmente, dos “perdões” aos loteamentos irregulares, como mostrado no capítulo II.

Ao contrário das zonas especiais, as três zonas de estruturação e qualificação urbana eram pensadas como regra geral, abrangendo toda extensão urbanizada do município. Consistiam em duas pequenas porções com normas de caráter restritivo, no caso da ZIR e da ZER, e em uma grande área de graus de controle muito variados, a Zona Mista. Por um lado, com a ZIR e ZER, o plano propunha a readequação paulatina de antigas áreas industriais, concentradas nos arredores do centro da cidade, bem como, a preservação de áreas residenciais, especialmente as situadas no quadrante sudoeste. Por outro, com as Zonas Mistas, buscava-se acomodar desde usos residenciais até usos industriais, com a possibilidade de combiná-los em baixas, médias ou altas densidades¹⁰¹. Veja-se o mapa da página 21.

Todas essas áreas tinham seus coeficientes de aproveitamento definidos em três níveis. Um coeficiente mínimo, a ser obrigatoriamente preenchido; um coeficiente básico, podendo ser atingido sem limitações; e um coeficiente máximo, a ser alcançado mediante contrapartida do proprietário, a exemplo da outorga onerosa. Entretanto, esses índices e as diretrizes de uso poderiam ser substancialmente alterados por uma segunda “camada” de legislação, como as operações urbanas.

¹⁰⁰ Ibidem. Art. 167-181.

¹⁰¹ Ibidem. Art. 159-166.

Figura 59 – Zonas Especiais de Interesse Social.
Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Figura 60 – Zoneamento e diretrizes de ocupação.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

As operações urbanas e as áreas de intervenção urbana delimitavam frações do espaço, em que o ordenamento urbanístico poderia ser modificado para implantação de projetos específicos. Ainda que essas ações necessitassem de estudos e de aprovação em leis especiais, as possibilidades que conferiam neutralizavam o arcabouço legal construído no plano diretor. Era o caso da aplicação de coeficientes de aproveitamento máximos maiores do que os definidos pelo zoneamento ou da reorientação das características projetadas para uma determinada região¹⁰².

A extensão dessas áreas, em comparação com o zoneamento básico estabelecido, era outro fator que indicava a inoperabilidade das recomendações gerais do plano. Visivelmente, as operações urbanas representavam uma parte considerável do território edificado da cidade – como mostra o mapa da página seguinte –, ao passo que outras áreas de intervenção urbana, como os 300 metros ao longo das vias de transporte, os 600 metros entorno das estações de metrô e as áreas de projetos específicos preenchiam o restante. Como expõe Luiz Carlos Costa, tal composição sobrepunha inteiramente o zoneamento delineado e marcava, assim, a ausência de um princípio orientador da reestruturação proposta para o Município¹⁰³.

Figura 61 – Área urbanizada contra a soma das áreas de intervenção urbana.

Fonte: Movimento Defesa São Paulo (2009).

¹⁰² Ibidem. Art. 221-234.

¹⁰³ Movimento Defesa São Paulo. **Apresentação em slides sobre a revisão do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/pelacidadeviva/movimento-defenda-so-paulo>. Acesso em: 20/10/2012.

Figura 62 – Operações Urbanas.

Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

3.3.4 Planos das subprefeituras e observações finais

Após a aprovação do Plano Diretor, teve início a elaboração da lei de zoneamento, dos 31 planos das subprefeituras e dos planos de habitação e de circulação e transportes. Isso, contudo, não representou uma mudança na forma como era organizada a ação do governo. Por um lado, se as regras de zoneamento ganhavam exequibilidade com a lei, por outro, as operações urbanas e os projetos específicos eram estabelecidos como principal instrumento de intervenção do planejamento regional¹⁰⁴.

Além disso, os planos de habitação e de circulação e transportes, de grande importância para a reordenação da cidade, eram de natureza mais corretiva do que propositiva. De acordo com relatório da prefeitura, o Plano Municipal de Circulação e Transportes programava, além de algumas melhorias pontuais, apenas 76 km de novas vias e a extensão de duas linhas de metrô que seguiam para o setor sudoeste¹⁰⁵. Já o Plano Municipal de Habitação, atualizado em 2009, reservava a maior parte dos recursos disponíveis à readequação habitacional nas áreas periféricas do município, como ilustra a figura seguinte¹⁰⁶.

Em uma análise conjunta, esses planos deixavam incompletas as soluções para os problemas que os suscitavam. Em primeiro lugar, a permanência de grandes densidades habitacionais naquelas localidades continuaria a pressionar o sistema de transporte, em segundo, os escassos investimentos em transportes reproduziriam as precárias condições de acessibilidade dessas regiões.

¹⁰⁴ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.885 – Zoneamento e Planos Regionais**. São Paulo, 2004. Art. 59- 93.

¹⁰⁵ SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004. p. 196.

¹⁰⁶ SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Municipal de Habitação 2009-2024**. São Paulo, 2010. p. 132-138.

LEGENDA

Figura 63 – Perímetros de ação integrada por quadriênio.

Fonte: Plano Municipal de Habitação (2010).

Dessa maneira, seja devido à insuficiência da legislação urbanística ou à manutenção da deficiente estrutura física da cidade, o PDE não produziria efeitos transformadores sobre a dinâmica urbana de São Paulo. Seu conteúdo, ao contrário, reafirmaria a situação corrente. Suas intervenções localizadas e frouxamente coesas – elaboradas por meio de uma experiência participativa até então inédita na história do Município – coadunavam-se à atuação estatal correspondente à base material que havia engendrado a configuração da metrópole.

Para Flávio Villaça, no entanto, o plano marcaria uma grande distância entre o discurso e a prática do Estado. Nesse sentido, o PDE seria uma ilusão que, embora conquistasse a adesão de amplos segmentos sociais, encobriria interesses de uma minoria dominante¹⁰⁷.

A continuidade deste trabalho propõe a revisão crítica dessa ideia. É, na verdade, inegável que as recomendações do plano acabariam favorecendo determinadas regiões em detrimento de outras e que, mesmo assim, isso não tenha implicado sua desaprovação pela sociedade. Entretanto, será argumentado que tal realidade deriva antes da ausência de infraestrutura característica do regime de acumulação brasileiro, do que de sua concentração deliberada em benefício da elite. Será defendido também que o plano, ao expressar claramente o modelo de desenvolvimento urbano empreendido pelo Estado ao longo dos anos, não pode ser entendido como uma ilusão, mas sim como parte de um contexto ideológico que adere, exalta e legitima a prática social no Brasil.

¹⁰⁷ VILLAÇA, Flávio. **A ilusão do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acesso em: 25/10/2012.

3.4 Os planos, suas diferenças e seus conteúdos ideológicos

O estudo descritivo dos dois planos apresentados acima teve por objetivo a sistematização das constatações sobre as quais se desenvolve esta interpretação. A análise do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1969) buscou mostrar, por um lado, como essa iniciativa de planejamento urbano diferia significativamente da prática do Estado brasileiro no encaminhamento das questões relativas à estruturação da metrópole e, por outro, como suas recomendações nunca foram, de fato, levadas a cabo. O estudo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-2002), ao contrário, visou à explanação de como o conteúdo de tal documento corresponde à deficiente política urbana implementada ao longo dos anos em São Paulo, e de como sua proposta foi prontamente absorvida no ordenamento institucional da Cidade.

Uma breve recapitulação das propostas dos planos, comparadas a infraestrutura de fato instalada e o padrão real de ocupação da Cidade, ajuda a sintetizar essas observações. Abaixo a rede de transporte existente na década de 1960 e a atual, da década de 2000, mostram como a malha viária de São Paulo, importante elemento de estruturação do espaço urbano, não foi alterada, mantendo as características rádio-concêntricas das vias de circulação, pouco articuladas e distribuídas.

Na seqüência, o mapa de uso e ocupação do solo, elaborado pelos estudos do PUB, registra o desequilíbrio na distribuição entre a localização de residências e das atividades comerciais e industriais na Metrópole de São Paulo na década de 1960. Nota-se que tal conjuntura, confrontada aos mapas de densidade populacional e de distribuição do emprego do final dos anos 1990, sofreu praticamente nenhuma modificação.

Assim, verifica-se que a conformação do território de São Paulo, em ambos os períodos tomados como exemplo, remonta ao mesmo processo de estruturação, cujo funcionamento foi discutido no capítulo I.

Figura 64 – Sistema viário principal existente na década de 1960.

Fonte: Adaptado de PUB – Relatório Sintético (1968).

Figura 65 – Sistema viário principal existente na década de 2000.

Fonte: CESAD (2002).

PDE confirmou, ao não alterar a infra-estrutura no centro e ao oficializar a precariedade na periferia, o esquema de ocupação da Cidade – ver figura 72.

Figura 69 – Sistema de transporte proposto pelo PUB.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1968).

Figura 70 – Expansão do sistema de transportes proposto pelo PDE.

Fonte: PDE (2002).

Figura 71 – Proposta de desenvolvimento urbano – PUB.

Fonte: PUB – Relatório Sintético (1968).

Figura 72 – Proposta de desenvolvimento urbano – PDE.

Fonte: Adaptado de PDE (2002).

Fica evidente, portanto, a distância conceitual entre ambas as propostas, bem como, a descontextualização da primeira em relação ao processo real de configuração da Cidade, e a aderência da segunda, no sentido de uma legitimação de tal processo. Argumenta-se que essas diferenças decorrem das características e do grau de efetividade das formas ideológicas que permeiam a formulação de cada plano, isto é, a Social-Democracia ou o desenvolvimentismo no caso do PUB, e o neoliberalismo no caso do PDE. Para tanto, procura-se mostrar aqui a vinculação específica desses planos a suas respectivas conjunturas ideológicas.

Além de seu conteúdo claramente intervencionista, que propunha a organização de São Paulo por meio de grandes investimentos estatais em infraestrutura, os paradigmas desenvolvimentistas do PUB podem ser resgatados se considerada sua relação com os ideais e a metodologia de planejamento difundidos por Louis-Joseph Lebreton e pela SAGMACS. Como exposto no capítulo II, Lebreton e a SAGMACS desempenharam papel de grande relevância na formação do desenvolvimentismo brasileiro, em especial, na introdução de métodos de pesquisa e planejamento urbano. Alguns dos profissionais da SAGMACS, inclusive, foram integrantes de destaque nos quadros técnicos do PUB, como Mário Larangeira de Mendonça, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Celso Lamparelli e Joaquim Guedes.

Adolfo Mendonça – filho de Mário Larangeira – considera que o ideário do Movimento Economia e Humanismo, concebido e liderado por Lebreton, teve grande importância na carreira de seu pai, assim como, na de seus colegas, tanto em aspectos morais quanto técnicos. Essa influência poderia ser observada na elaboração do PUB, que incorporou conceitos propostos por Lebreton, como a polinucleação da cidade, a relevância dada à questão gráfica, a multidisciplinaridade e a ênfase na participação popular¹⁰⁸.

¹⁰⁸ MENDONÇA, Adolfo. Depoimento. [29 de outubro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

De acordo com Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira, além desses conceitos o PUB também lançou mão de uma metodologia desenvolvida pela SAGMACS. Tratava-se de critérios para definição de prioridades, que dividiam a infra-estrutura urbana em quatro categorias: essenciais, básicas, de conforto e as necessárias para a superação das condições existentes¹⁰⁹.

Na compreensão de Yvonne Mautner – estagiária durante a elaboração do PUB –, grande parte da equipe técnica do plano tinha sua formação relacionada às instituições reformistas da Igreja Católica, como a Juventude Universitária Católica (JUC) e o Movimento Economia e Humanismo. Emanava dessas experiências não apenas as posições políticas do grupo, mas também sua abordagem técnica e concreta dos problemas sociais¹¹⁰.

Segundo Domingos Theodoro de Azevedo Neto, as metodologias da SAGMACS embasaram a elaboração de planos como o do Governo Carvalho Pinto e o PUB. Por ser um dos primeiros ensaios de planejamento e de pesquisa urbana, a SAGMACS conferiu a seus integrantes uma expertise pouco comum até então, tornando-os profissionais muito requisitados no processo de planejamento governamental nas décadas de 1950 e 1960¹¹¹.

Para o depoente, ainda, a concepção do plano relacionava-se diretamente à conjuntura do desenvolvimentismo. Além da influência da SAGMACS, o PUB refletia o contexto dos planos nacionais de desenvolvimento, sendo alguns de seus elaboradores, a propósito, egressos de experiências de planejamento como a Comissão Mista Brasil-EUA – episódio de grande importância no desenvolvimentismo brasileiro¹¹².

¹⁰⁹ MOREIRA, Antonio Claudio Moreira Lima e. Depoimento. [25 de Maio de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

¹¹⁰ MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. Depoimento. [28 de Junho de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

¹¹¹ AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro. Depoimento. [16 de Julho de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

¹¹² *Ibidem*.

Assim, com a exploração das correspondências entre o desenvolvimentismo, o legado de Lebrete e as propostas sociais-democratas, é possível entender o PUB como emerso da mesma retórica que permeava, em meados do século XX, o movimento das idéias e do pensamento econômico no âmbito nacional e internacional. Trata-se, mais precisamente, da forma ideológica própria do estágio intensivo de acumulação, vivenciada nas nações de capitalismo desimpedido como um discurso orgânico ao processo social, mas que no Brasil não passaria de uma idéia alheia ao arcabouço material da sociedade e seria, por isso, experimentada e eliminada sem maiores conseqüências.

O teor ideológico do PDE, por sua vez, pode ser buscado na relação direta estabelecida com estrutura institucional do País. Como explanado no capítulo II, a partir do final da década de 1980, a reformulação política do Brasil ecoou o ideário neoliberal, propugnando instrumentos de mercado, a descentralização e a desqualificação do Estado como a nova forma de ação coletiva. Legitimou-se, desse modo, a ordem social brasileira. Cabe ressaltar, contudo, que a verdadeira essência do neoliberalismo – reação ante ao aprofundamento da dialética do Mercado e do Estado – em nada correspondeu à prática no Brasil – reprodução dos entraves ao pleno desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

Para Maria Teresa Grillo de Oliveira – arquiteta diretamente envolvida no processo de planejamento de São Paulo desde 1986, como funcionária da Prefeitura – , o fundo ideológico do plano era o neoliberalismo. Ainda que nas décadas de 1980 e 1990 o desmonte das construções sociais-democratas já fizesse parte dos debates sobre o planejamento urbano, as proposições neoliberais só se consolidariam em São Paulo no início dos anos 2000, com a aprovação do PDE¹¹³.

Remontando às concepções neoliberais, o plano procurava formalizar a atuação do Estado e estruturar a Cidade por meio de instrumentos de mercado, como

¹¹³ OLIVEIRA, Maria Teresa Grillo de. Depoimento. [13 de Dezembro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

as Parcerias Público-Privadas (PPP), as Operações Urbanas e a Outorga Onerosa. Buscava-se também, em alinhamento com o debate sobre a terceirização, a reorientação da ocupação do solo, priorizando usos comerciais e de serviços em detrimento de usos industriais¹¹⁴.

A incorporação dos novos conceitos, entretanto, representava mais uma inovação formal do que uma mudança na ação estatal. Apesar da crença de muitos profissionais nas PPP, nas Operações Urbanas e na Outorga Onerosa como instrumentos apropriados para a transformação da realidade urbana, pouco da proposta do PDE foi de fato discutida e abordada em termos técnicos, ignorando-se, portanto, – entre a maior parte dos planejadores – seus reais efeitos sobre a estruturação do espaço em São Paulo¹¹⁵.

Segundo José Marinho Nery da Silva Jr. – arquiteto da Prefeitura Municipal de São Paulo desde 1989 –, a administração de Marta Suplicy resgatou e legitimou, com o PDE, toda experiência neoliberal ensaiada em governos anteriores. As Operações Interligadas, criadas em 1986 e extintas 12 anos depois, foram substituídas e desburocratizadas pela Outorga Onerosa, sendo também absorvidas e ampliadas as Operações Urbanas, que ocuparam grande parte do plano e sobrepuseram-se ao zoneamento proposto. Mesmo com a revisão PDE, seu fundamento neoliberal não seria alterado, visto que ainda permeia o processo de reelaboração do plano¹¹⁶.

Com isso, espera-se ter exposto como cada um dos planos refletia suas respectivas matrizes ideológicas. A partir desse último argumento, enfim, é possível arrematar a conjectura desenvolvida ao longo de todo o trabalho. Uma vez que (1) as formulações sociais-democratas não corresponderam à prática social brasileira, enquanto as neoliberais a consolidaram, e (2) considerando o liame entre o PUB e a Social-Democracia, de um lado, e o PDE e o neoliberalismo, de outro, então (3) pode-

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ NERY JR., José Marinho Silva. Depoimento. [19 de dezembro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

se concluir porque iniciativas como PUB não se materializaram e outras, como o PDE, foram incorporadas e reafirmadas pela sociedade brasileira.

Como observa Csaba Deák, na história do planejamento urbano no Brasil, é recorrente a afirmação de que a inocuidade dos planos urbanísticos procede de seu conteúdo ilusório ou inoperável, sendo concebidos, assim, como instrumentos por si mesmos falhos e ineficazes. Tal entendimento, entretanto, é posto em questão pelo autor¹¹⁷. Desse modo, em conformidade com a interpretação de Deák, este trabalho procura expor que, somente compreendidos como produtos de conjunturas ideológicas, cuja efetividade ou aderência é condicionada pela reprodução social no Brasil – a dialética da acumulação entravada –, é que os planos podem ser abordados em seus verdadeiros significados.

Isto é, defende-se, quanto ao PUB, que seu insucesso não foi devido a um simples equívoco de dimensionamento de recursos ou projetos. Na verdade, sua concepção fundamentou-se em estudos e projeções, muitas das quais se mostraram corretas, considerando o horizonte temporal de 1990. Também não é possível associar a proposta do plano a um discurso falacioso promovido em prol de classes que se beneficiariam com a manutenção da precariedade urbana em São Paulo, visto que seu conteúdo representava justamente a superação de tal ordem de coisas.

Quanto ao PDE, sustenta-se que o plano não constituiu uma tentativa de encobrir, sob um artifício ludibriante, as reais ações do Estado sobre o urbano. Ao contrário, foi a expressão mais clara do enaltecimento da estrutura e do processo de constituição da Cidade, característicos da dinâmica econômica e social brasileira.

Assim, o que se propõe é a interpretação de que a não execução do PUB reflete, na verdade, a impropriedade da ideologia social-democrata no Brasil, ao passo que a ampla aceitação do PDE corresponde à incorporação do neoliberalismo como um elemento de perpetuação do status quo na ordem social brasileira. Dessa forma,

¹¹⁷ DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de livre-docência. São Paulo, 2001. p. 31, 174-175.

perfaz-se um duplo objetivo: abordar a história do planejamento urbano no Brasil por meio da vinculação com o movimento das idéias no País, e, ao mesmo tempo, explorar mais concretamente tal movimento com a análise das experiências de planejamento urbano.

Esses apontamentos, por fim, não estariam completos sem algumas considerações adicionais. Como observa Nuno Fonseca, a hipótese do deslocamento da ideologia social-democrata no Brasil precisa ser cotejada a outras duas: (1) a possibilidade de tal ideário aderir, ainda que superficialmente, a determinadas passagens da história brasileira, como aos períodos de expansão necessários à reimposição do princípio de expatriação do excedente, ou, então, (2) a uma possível real correspondência entre as construções desenvolvimentistas e o estágio final do processo de assalariamento, que se anunciava no Brasil nas décadas de 1960 e 1970.

No primeiro caso, a hipótese do deslocamento não seria alterada, pois, mesmo que o ideário social-democrata se coadunasse a um momento específico da história brasileira, não traduziria um rompimento da dialética de acumulação no Brasil, o que explicaria, assim, como exposto até aqui, a falência ou a não continuidade dos planos e das iniciativas governamentais do período. Já no segundo caso, toda essa conjectura seria negada. Então, se as proposições sociais-democratas representaram um movimento concreto da sociedade brasileira, como explicar seu completo abandono?

Reserva-se a um projeto futuro, entretanto, o amadurecimento dessas considerações.

Conclusão

Este trabalho procurou expor os desdobramentos concretos das conjunturas ideológicas vivenciadas no País no último meio-século. Ensaiou-se, com isso, uma interpretação sobre a história do planejamento urbano no Brasil, explorando, com base no arcabouço teórico construído no capítulo I, aspectos como a falência das propostas preconizadas durante o período de 1930 a 1970, as limitações do tratamento atual das questões urbanas e as diferenças entre ambos os contextos.

Como discutido no capítulo II, a matriz ideológica social-democrata, embora formalmente vigente no Brasil em meados do século XX, foi frontalmente discrepante em relação ao princípio de reprodução da sociedade brasileira e, assim, qualquer iniciativa de planejamento decorrente de tal ideário não constituiu – nem poderia ter constituído – mais do que um projeto inconseqüente de reorganização da dinâmica econômica e social da nação. Já por outro lado, em face da pertinência, ainda que incidental, do ideário neoliberal ao processo de acumulação no Brasil, as propostas concebidas sob tal retórica ajustaram-se à prática efetiva do Estado brasileiro na perpetuação de entraves ao pleno desenvolvimento capitalista do País.

No capítulo III, a análise do planejamento urbano em São Paulo, em especial do PUB-1968 e do PDE-2002, que representam o auge das duas fases do período considerado, corroborou a compreensão sintetizada acima. Dessa forma, defendeu-se que a não execução do primeiro plano deve-se ao descompasso entre a proposta – correspondente a uma forma ideológica própria de um estágio de acumulação ainda não alcançado pela nação – e o fundamento material que define, de fato, a estrutura urbana da cidade, reflexa da dinâmica econômica e social brasileira. De modo inverso, argumentou-se que a proposição do PDE-2002 logrou, por meio de um ideário fortuitamente aderente, a legitimação das ações precarizantes que resultam a configuração atual da Cidade.

Cabe a um trabalho futuro estender esta análise a outras realidades brasileiras, como ao caso do Rio de Janeiro, em que o cotejamento entre o Plano Doxiadis-1965 e o Plano Diretor Estratégico do Rio de Janeiro-1995 constitui exercício semelhante ao

desenvolvido aqui. Dessa maneira, será possível investigar a validade das considerações apresentadas acima em um conjunto mais amplo das iniciativas de planejamento urbano empreendidas no Brasil.

Por fim, reservam-se algumas notas sobre a perspectiva de desenvolvimento histórico que, de acordo com os pressupostos deste trabalho, delineia-se no País. Como exposto no capítulo I, a acumulação entravada no Brasil entrou em crise por volta dos anos 1980, com a exaustão do processo de assalariamento e, conseqüentemente, do processo de urbanização. Desse modo, a sociedade brasileira permanece no impasse: ou remove os entraves ao desenvolvimento de suas forças produtivas, adentrando o estágio intensivo de acumulação, ou, então, deixa de acumular e perde, assim, a característica de uma sociedade capitalista.

Com a incorporação do ideário neoliberal, o Estado brasileiro minimizou, por assim dizer, o desajuste entre seu discurso e sua prática. Ironicamente, tal feito acompanha o colapso da ordem social que se reproduz no Brasil desde o século XIX, quando o sistema colonial de base escravista deu lugar a uma economia de mercado, ainda que de desenvolvimento impedido.

Tal colapso implica não apenas uma reformulação institucional, mas, sobretudo, uma profunda modificação do Estado e da própria sociedade brasileira. Considerando os apontamentos feitos até aqui, entende-se que essa transformação só poderia adquirir o sentido de um capitalismo desimpedido com a recusa das construções neoliberais e, sobretudo, com o resgate do planejamento como a ação centralizada e propositiva do Estado, isto é, com a expansão da produção de infra-estruturas, como enunciado por iniciativas a exemplo do PUB.

Se durante a vigência da ideologia social-democrata no Brasil o planejamento não representou mais do que a elaboração dos chamados “planos de prateleira”, documentos desprovidos de qualquer efeito, isso não ocorreu devido ao seu conteúdo em si, mas sim à ausência das condições materiais para sua realização. A crise da acumulação entravada, ora em curso, não só estabelece as determinantes históricas

para a efetivação dessa espécie de planejamento, como também o torna o único meio de enfrentar a indefinição que se apresenta ao Brasil de hoje e, em especial, à sua realidade urbana.

Nesse sentido, o planejamento, desacreditado ao longo das últimas três décadas, ressurge como algo mais necessário do que nunca. Se para muitos autores não há mais espaço para o planejamento, aqui se entende o contrário: este deveria ser o grande momento do planejamento. Insistir em sua desqualificação apenas redundaria na reprodução e na institucionalização da precariedade contra a qual todos os esforços bem intencionados se levantam.

Lista de referências

AGLIETTA, Michel. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI, 1979..

ALTHUSSER, Louis. **For Marx**.

Disponível em: <http://www.marxists.org/reference/archive/althusser/1965/index.htm>. Acesso em 10/11/12.

_____. **Ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

ALVES, Cintia. **O atual processo de ordenamento do espaço nacional: uma interpretação do Plano Nacional de Logística e Transportes**. Trabalho de disciplina – AUP 5840: o Mercado e o Estado na organização espacial da produção. FAU-USP. São Paulo: 2013. *Mimeo*.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. **Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANGELO, Michelly Ramos De. **Les développeurs: Louis-Joseph Lebrete e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. São Carlos, 2010.

ARANTES, Otilia. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: EDUSP, 1998.

ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da Dialética**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

ARENDT, Hannah. **As Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano E Regional (ANPUR). Texto de apresentação do XV ENANPUR (2013). Disponível em: <http://www.xvenanpur.com.br/o-evento.php>. Acesso em: 11/01/2014.

AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro. Depoimento. [16 de julho de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

_____. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. IV.

BALESTRIERO, Geraldo Élvio. **Gênese do planejamento econômico no Brasil**. Tese de Doutorado. FFLCH-USP. São Paulo, 1996.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno Dívida Externa n. 6. São Paulo: PEDEX, 1995.

BATTAGLIA, Luisa. **Cadastros e registros fundiários: a institucionalização do descontrolo sobre o espaço no Brasil**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e urbanismo. São Paulo, 1995.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

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

BOITO Jr, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado no Fórum Econômico da FGV. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em: 11/01/2014.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

BOTTMORE, Thomas. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOYER, Robert. **The Regulation School: a critical introduction**. Nova York: Columbia University Press, 1990.

BRANDÃO, L.F.L.M. **A reprodução social brasileira em alagoas: notas históricas sobre a economia de acumulação entravada e a sociedade de elite no contexto alagoano**. In: XV Encontro da ANPUR - ENANPUR, 2013, Recife. Anais do XV Encontro da ANPUR - ENANPUR. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2013. v. 1. p. 1-16.

BRASIL, Conselho Nacional de Transportes – Ministério dos Transportes. **Planos de viação: evolução histórica – 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1973.

BRASIL, Ministério da Integração. Documento base para definição da definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar). Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/index.html. Acesso em: 10/01/2014.

BRASIL, Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 07/01/2014.

BRASIL, Ministério dos Transportes. Plano Nacional de Logística e Transportes – Relatório final 2012. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352743917.pdf>. Acesso em: 11/01/2014.

BRASIL, Ministério dos Transportes/Ministério da Defesa. Plano Nacional de Logística e Transportes – Relatório Executivo 2007. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1352742260.pdf>. Acesso em: 11/01/2014.

BRASIL, Presidência da República. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Texto original. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/01/2014.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Lei 10.257/Estatuto da Cidade (2001). Coletânea de legislação ambiental. Organização de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Conselho Nacional de Transportes. **Planos de viação: evolução histórica, 1808-1973**. Rio de Janeiro, 1974.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAMPOS, Simoni Martinoli. O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2005.

CARDOSO, Adauto Lucio. **A cidade e seu estatuto**: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (ORG.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem introdutória ao Relatório Final do Plano Plurianual 1996-1999, Brasil em Ação. BRASIL, Governo Federal, 2000.

CARVALHEIRO, Nelson. **Os Planos Bresser (1987) e Verão (1989): persistência na busca da estabilização**. *In*: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem e Teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. A Utopia de Oliveira Viana. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, Vol. 4, n. 7, 1991.

CASTRO, Antonio Barros De; SOUZA, Francisco Eduardo Pires De. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Lavínia Barros De. **Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República**. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. **Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990**. *In*: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CESTARO, Lucas Ricardo. **Urbanismo e Humanismo: a SAGMACS e o “estudo da aglomeração urbana paulistana”**. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. Dissertação de mestrado. São Carlos, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

COE, Paulo. **São Paulo: “paraíso” dos grileiros**. Sem dados de edição ou data.

COSTA, Emilia Viotti. Da. **A Abolição**. São Paulo: Editora Global, 1988.

_____. Da. **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. Da. **Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil**. In: **Brasil em perspectiva**. Mota, Carlos Guilherme (Org.). São Paulo: Difel, 1977.

COSTA, Jorge Gustavo Da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura brasileira: um intimismo deslocado, à sombra do poder?** Cadernos de Debate. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.

DALAND, Robert. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lido, 1969.

DE GRAZIA, Grazia. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (ORG.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DEÁK, Csaba. **À busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, *no prelo*.

_____. **À busca das categorias da produção do espaço**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de livre-docência. São Paulo, 2001.

_____. **Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. **O processo urbano no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010.

_____. **Brazil: the Partido dos Trabalhadores in Government**. Soundings, n. 28, winter, p. 143-155. Londres: Lawrence and Wishart, 2004. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/04ptinbr/index.html. Acesso em: 12/01/2014.

_____. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço e Debates**. Número 28, Ano IX, páginas 18-27. São Paulo: NERU, 1989. p. 24-25.

_____. **O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (ORG.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

_____. **Rent Theory and the price of urban land**. Tese de doutoramento. Universidade de Cambridge. Inglaterra, 1985.

_____. Reorganização capitalista e reordenação espacial. **Espaço e Debates**. Número 25, Ano VIII, páginas 7-8. São Paulo: NERU, 1989.

_____. **The Partido dos Trabalhadores in Sao Paulo**. Soundings, n. 18, summer, p. 41-52. Londres: Lawrence and Wishart, 2004. Disponível em:

http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/01ptinsp/index.html.
Acesso em: 12/01/2014.

_____. **Verbetes de ideologia.** Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog/index.html.
Acesso em: 20/11/2012.

_____. **Verbetes de ideologia da elite.** Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ideolog-elit/index.html.
Acesso em: 12/05/2013.

_____. **Verbetes sobre planejamento urbano.** Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/planejamento-urb/index.html. Acesso em: 04/08/ 2013.

_____. **Verbetes: Acumulação Entravada.** Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/acum-ent/index.html.
Acesso em: 02/07/2011.

DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli. **The metropolis of an elite society.** In SEGBERS, Klaus (Org.). The making of global city regions. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007. Tradução de Nuno Fonseca. Disponível em:
http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/07sp-metr-elit/07-SP-Met-po.pdf. Acesso em: 08/07/2013.

DEÁK, Csaba; SCHIFER, Sueli. **The metropolis of an elite society.** In SEGBERS, Klaus (Org.). The making of global city regions. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007. Tradução de Nuno Fonseca.

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Depois do consenso liberal: o retorno dos empresários industriais?** Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.03.Empres%C3%A1riosEliDinizBresserPereira.9Out07.pdf>. Acesso em: 06/11/2013.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo.** São Paulo: Nova cultural, 1983.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução.** São Paulo: Boitempo, 1997.

ENGELS, Frederick. **Anti-Dühring.** Vol I. Lisboa: Minerva, 1973.

_____. **A questão da habitação.** Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Porto: Afrontamento, 1975.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. **História do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2008.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**: São Paulo 1947-1972. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 241.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Zahar, 1973.

FERNANDES, Manoel de Souza Neto. **Planos para o Império**. São Paulo: Alameda, 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FONSECA, Nuno de Azevedo. **São Paulo: Development polices**. III Simpósio São Paulo – Londres – Beijing, Revisions Project. São Paulo, 2012. Disponível em: www.fau.usp.br/deak. Acesso em: 01/12/2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (ORG.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

FRANCO, Gustavo Henrique de Barroso. **A Primeira década republicana**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (ORG.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **As idéias estão em seu lugar**. Cadernos de Debate. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.

_____. **O tempo das ilusões**. In: CHAUI, Marilena; FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Ideologia e mobilização popular**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1978.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o ultimo homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. **Aventuras de um economista Brasileiro**. In: D'Aguiar, Rosa Freire. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

GALVÃO, Antonio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”**. In: GONÇALVES, Maria Flora et al (ORG.). **Cidades e regiões, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003.

GELPI, Adriana. **Rio Grande do Sul, processo de ocupação do território**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2003.

GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2004)**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GLEDDSON, John. **Machado de Assis: ficção e história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Cuadernos de la cárcel**. Vol II e III. México: Ediciones Era, 1984.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. **“Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina: ritos e mitos**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de doutoramento. São Paulo, 1987.

GUDIN, Eugênio. **Carta à Comissão de Planejamento**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Rumos da política econômica**. In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

HALL, Stuart; LUMLEY, Bob; MCLENNAN, Gregor. **Política e ideologia: Gramsci**. In: Centre for contemporary cultural studies da Universidade de Birmingham. **Da ideologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

HERMANN, Jennifer. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. **Reforma, endividamento externo e o “Milagre” econômico**. In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JESSOP, Bob. **Beyond the regulation approach**. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 2006.

KARATAEV *et al.* **História de las doctrinas económicas**. v. I. México: Grijalbo, 1964.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KON, Anita. **O Plano Cruzado**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

_____. **Planejamento governamental federal no período 1996-2002.** In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 2010.

KUBITSCHKE, Juscelino. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento.** Belo Horizonte, 1955.

LAFER, Celso. **Apresentação à Era dos Diretos.** In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961).** In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 2003.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: Crônicas tardias ou história prematura. **Espaço & debates.** N. 37, Ano XIV, páginas 90-100. São Paulo, 1994.

_____. O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX e Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil. **Cadernos do LAP.** N. 5. Março-abril. São Paulo: FAU-USP, 1995.

_____. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. IV.

LARANGEIRA, Mário de Mendonça. Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais: depoimento/debate. [Dezembro de 1981]. São Paulo: Revista **Espaço e Debates**, Ano I, n. IV.

LEBRETON, Louis Joseph. **Manifesto por uma civilização solidária.** São Paulo: Duas Cidades, 1962.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel, 1999.

LENIN, Vladimir. **What is to be done.** Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/download/what-itd.pdf>. Acesso em: 09/11/2012.

LEONARDI, Adriano. Dialética da organização espacial: a metrópole de uma sociedade de elite. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2013.

LIMA, Erly Caldas de. **O levantamento pioneiro da SARA Brasil: histórico, tecnologia empregada e avaliação dos produtos.** Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. São Paulo, 2013.

LIMA, Haroldo; ARANTES, Aldo. **História da Ação Popular: da JUC ao PCdoB.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.

LIMA, Heitor Ferreira. **História do pensamento econômico no Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1978.

LINS, Ivan. **História do positivismo no Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1967.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOEB, Roberto. **Aspectos do planejamento territorial e urbano no Brasil**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins fontes, 2003.

LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

MACEDO, Roberto B. M. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MACIEL, David. **A argamassa da ordem**. São Paulo: Xamã, 2004.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Controvérsia Brasileira sobre o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Desenvolvimento e Conjuntura, 1961.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis/Vozes, 1984.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARX, Karl. **Capital**, Vol I, II e III. Londres: Penguin, 1990.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. **Grundrisse**. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/grundrisse/>. Acesso em: 17/05/2012.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1989.

_____. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2012.

MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. Depoimento. [28 de Junho de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

MAUTNER, Yvonne. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1ª ed. 1999, 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2010.

MENDONÇA, Adolfo. Depoimento. [29 de outubro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

MODIANO, Eduardo Marco. **A operação dos três Cruzados**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MORAES, Antonio Carlos De. **Plano Brasil Novo**. In: KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2008.

MORE, Thomas. **Utopia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

MOREIRA, Antonio Claudio Moreira Lima e. Depoimento. [25 de Maio de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

_____. Planejamento urbano: do populismo aos dias atuais – Debate coletivo colhido por Eduardo Graeff. **Espaço e Debates**. Número 4, Ano I, páginas 137-173. São Paulo: Cortez, 1981.

MORI, Klára Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 1996. p. 233.

MORTON, Arthur Leslie. **A história do povo inglês**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1970.

MOVIMENTO DEFENDA SÃO PAULO. **Apresentação em slides sobre a revisão do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.slideshare.net/pelacidadeviva/movimento-defenda-so-paulo>. Acesso em: 20/10/2012.

NASSER, Bianca. **Economia regional, desigualdade regional e o Estudo dos Eixos Nacionais de integração e desenvolvimento**. Revista do BNDES, v. 7, n. 14, Dez, p. 145-178. Rio de Janeiro, 2000.

NERY JR., José Marinho Silva. Depoimento. [19 de dezembro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

_____. **Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2002.

NORMANO, João Frederico. **Evolução econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Nacional, 1945.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica a razão dualista. **Revista CEBRAP**. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf. Acesso: 20 de junho de 2013.

_____. **Crítica à razão dualista e o Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Fernando Otto Von Collor Bismarck**. Folha de São Paulo, 26 de Março de 1990. Caderno A, página 3. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1990/03/26>. Acesso em 03/01/2014.

_____. **Neoliberalismo à brasileira**. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (ORG.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Maria Teresa Grillo de. Depoimento. [13 de Dezembro de 2013]. São Paulo. Entrevista concedida ao autor.

OLIVEIRA, Maria Teresa Grillo de. **A estratégia por trás do estratégico**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2013.

PADRÓS, Enrique Serra. **Capitalismo, prosperidade e Estado de Bem-Estar social**. In: AARÃO REIS FILHO (Org.). **O século XX: tempo das crises**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PELAEZ, Carlos Manoel. As conseqüências da ortodoxia monetária, cambial e fiscal entre 1889 e 1945. **Revista Brasileira de economia**, Rio de Janeiro, FGV, 25 (3):5/82, Jul/Set, 1971. p. 8-10;25. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/59/6223>. Acesso em 20/06/2013.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation**. Boston: Beacon Press, 1968.

PRADO, Caio Jr. **A evolução política do Brasil**. In: **A evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1953.

_____. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**. 1942. 23ª ed., 2004, 11ª reimpr. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

_____. **Roteiro para a historiografia do Segundo Reinado (1840-1889)**. In: **A evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Editora brasiliense, 1953.

RIBEIRO, João. **O que é positivismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço & debates**. N. 37, Ano XIV, páginas 77-89. São Paulo, 1994.

ROCHA, Antonio Penalves. **Introdução à obra do Visconde de Cairú**. In: **Visconde de Cairú**. ROCHA, Antonio Penalves (org.). São Paulo: Editora 34, 2001.

RÜCKERT, Adomar; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. **Contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT**. Mercator – Revista de geografia da UFC, Vol. 4, n. 8, Júlio-Dezembro, 2005.

SADER, Emir. **A nova toupeira**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Constituinte, democracia e poder**. In: Sader, Emir (ORG.). **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Depoimento: o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto – planejamento e política no Estado de São Paulo em 1959. **Espaço e Debates**. Número 4, Ano I, páginas 127-136. São Paulo: Cortez, 1981.

SANTA ROSA, Virgínio. **O sentido do tenentismo**. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Mitologias institucionais brasileiras: do leviatã paralisado ao Estado de natureza**. Estudos Avançados, v. 7, n. 17, São Paulo, Jan/Fev, 1993.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: Relatório Sintético. São Paulo: 1968.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. **Plano Urbanístico Básico**: volume I-VI. São Paulo: 1968.

SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.430 – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2002.

SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Lei 13.885 – Zoneamento e Planos Regionais**. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Diretor Estratégico – Quadro 11**. Disponível em www.prefeiturasp.gov.br. Acesso em 20/10/2012.

SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Diretor Estratégico – Quadro 12**. Disponível em www.prefeiturasp.gov.br. Acesso em 20/10/2012.

SÃO PAULO, MUNICÍPIO. **Plano Municipal de Habitação 2009-2024**. São Paulo, 2010.

SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL. **Relatório sobre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 2002-2012**. São Paulo: Editora Senac, 2004.

SATORI SATORI, Giovanni. Politics, ideology and belief systems. **The american political science review**. V. 65, n 2 (Jun-1969), p. 398-411. p. 406 e 407. Disponível em: www.jstor.org. Acesso em: 05/06/2012.

SCHIFFER, Sueli Ramos. Novos instrumentos de gestão urbana. Congresso internacional de americanistas, 52, 2006, Sevilha. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/AUP840/4dossie/shiff06-gestao-urb/06schif-novagestao-urb.pdf. Acesso em: 05/01/2014.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008.

_____. **Cultura e Política**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____. **Seqüências brasileiras: ensaios**. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

_____. **Um mestre na periferia do capitalismo – Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008.

_____. **Um mestre na periferia do capitalismo – Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2008.

SELIGER, Martin . **The marxist conception of ideology**. Londres: Cambridge University Press, 1979.

_____. **Ideology and politics**. Londres: George Allan & Unwin, 1976.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 88-90.

SIMONSEN, Roberto. **A planificação da economia brasileira.** In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira.** Brasília: IPEA, 2010.

_____. **O planejamento da economia brasileira.** In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira.** Brasília: IPEA, 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964).** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações – Volume II.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SODRÉ, Nelson Werneck. **A verdade sobre o ISEB.** Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos em São Paulo.** São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

SOUZA, Luiz Alberto Gómez De. **A JUC: os estudantes católicos e a política.** Petrópolis: Vozes, 1984.

SUTCLIFFE, Anthony. **Towards the planned city.** Nova York: St. Martin's Press, 1981.

SWEEZY, Paul. **Crítica à teoria de Maurice Dobb.** In: HILTON, Rodney. **A transição do feudalismo para o capitalismo.** 1976. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição. **O dissenso de Washington.** In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Em defesa do interesse nacional.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

TOLEDO, Benedito Lima de. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo.** São Paulo: Empresa das artes, 1996.

TOLEDO, Caio Navarro De. **ISEB: fábrica de ideologias.** São Paulo: Ática, 1982.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **O positivismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1957.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato.** Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1979.

VIANA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. **O pós-Guerra: 1945-1955.** In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil.** São Paulo: DIFEL, 1975.

VILLAÇA, Flávio. **A ilusão do Plano Diretor.** São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acesso em: 25/10/2012.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2010.

VILLELA, André. **Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963).** In: GIAMBIAGI, Fábio; Et. al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VILLELA, Aníbal; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira – 1989-1945.** Brasília: IPEA, 2001.

VISCONDE DE CAIRÚ. **Da Liberdade do trabalho.** In ROCHA, Antonio Penaves (Org.). **Visconde de Cairú.** São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. **Observações sobre a franqueza da indústria e o estabelecimento de fábricas no Brasil.** In: Visconde de Cairú. ROCHA, Antonio Penaves (Org.). São Paulo: Editora 34, 2001.

VITALE, Luis. **Interpretacion marxista de la historia de Chile – v. II.** Disponível em: <http://www.rebelde.mule.org/foro/biblioteca/tema8472.html>. Acesso em 14/04/2013.

VON DOELLINGER, Carlos. **Introdução à controvérsia do planejamento na economia brasileira.** In: VON DOELLINGER, Carlos (ORG.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira.** Brasília: IPEA, 2010.

WAIZBORT, Leopoldo. **Roberto Schwarz: entre forma literária e processo social.** In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (ORG.). **Um enigma chamado Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens.** São Paulo: Ática, 2006.

_____. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
ZMITROWICZ, Witold; BORGHETTI. **Avenidas 1950-200: 50 anos de planejamento da Cidade de São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 2009.

Anexos – Depoimentos de profissionais

Parte importante do processo de pesquisa para elaboração deste trabalho foi o depoimento de profissionais que participaram do processo de planejamento em São Paulo: Adolfo Mendonça, Antonio Claudio Moreira Lima e Moreira, Celso Monteiro Lamparelli, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, José Marinho Nery Jr., Maria Teresa Grillo de Oliveira, Plínio Lucchesi Pimenta e Yvonne Mautner.

A seguir são apresentadas as transcrições das entrevistas realizadas. Todos os documentos foram revisados pelos depoentes e tiveram autorização para publicação neste trabalho, com exceção de Adolfo Mendonça que, embora tenha autorizado o uso das informações colhidas na entrevista, preferiu não divulgar a transcrição.

Agradecemos a todos os profissionais pela gentil contribuição.

Depoimento de Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira

São Paulo, 25 de Maio de 2013.

Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira é arquiteto e urbanista formado em 1958 pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), possui treinamento em problemas de desenvolvimento econômico pela Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), 1961, e obteve os títulos de mestre, 1990, de doutor, 1997, e de livre-docente, 2002, pela FAU-USP. Possui também ampla experiência em planejamento e administração governamental, tendo participado dos trabalhos realizados pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS-1956), feito parte do corpo técnico que concebeu o Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1968) e coordenado a elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI-1971). Além disso, trabalhou em diversas entidades governamentais, da esfera local – nas prefeituras de Osasco e São Bernardo, da esfera estadual - no Grupo Executivo de Planejamento da Grande São Paulo (GEGPLAN) – e da esfera federal no Ministério de Viação e Obras e no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Atualmente leciona no programa de pós-graduação da FAU-USP.

JB: O senhor poderia comentar um pouco sobre o que foi o PUB e como ele foi feito?

Antonio Cláudio: O PUB foi feito na década de 1960 e nessa época São Paulo era uma cidade caracterizada por um crescimento populacional explosivo, que ninguém conseguia entender aonde levaria. Além disso, foi uma época em que foram feitos muitos planos setoriais para a cidade, especialmente relacionados a transporte e a saneamento. Como o grande crescimento demandava também uma crescente

intervenção dos diversos setores públicos, cada um procurava formular sua própria linha de intervenção, no entanto, sem uma visão global da cidade. Diante desse quadro, o PUB era uma proposta de coordenar o crescimento de São Paulo, por meio de ações mais amplas e da organização das iniciativas setoriais já existentes.

Na época, foi um plano surpreendente, pois reunia dados e recomendações que impressionavam muito as pessoas. A mais impressionante de suas propostas era a de transportes, com uma rede de metrô de 450 quilômetros e uma malha de vias expressas com mais de 600 quilômetros, coisas que nem sequer existiam em São Paulo e ainda mais em escalas inimagináveis como essas. Havia também prognósticos de a metrópole alcançar em torno de 20 milhões habitantes por volta de 1990. Viver numa cidade com 10 milhões de habitantes, que já era assustador, e imaginar que em 20 anos isso chegaria a 20 milhões era algo alucinante.

O PUB era um plano tecnocrático, no sentido em que foi elaborado por um conjunto de técnicos. Não havia instâncias de decisão política ou de consulta política, a sensibilidade ficava por conta dos técnicos e essa, na verdade, era a característica de todos os planos elaborados naquela época. O PUB, especificamente, foi feito por um consórcio de quatro firmas de planejamento, duas americanas – a Wilbur Smith, especializada em transporte, e a Daly Company, especializada em planejamento físico-territorial, ambas da Califórnia – e duas brasileiras – a ASPLAN, com experiência em planejamento global, e a Montreal, com experiência em planejamento de transporte.

No desenvolvimento do plano, o processo de trabalho foi bastante estanque. Além da equipe de trabalho sobre estudos setoriais, que envolviam temas como saúde, educação, saneamento, administração e finanças públicas, havia um grupo, que era o pessoal da Wilbur Smith e da Montreal, que elaborava os estudos sobre transporte e fazia algumas demandas sobre os estudos de uso do solo, realizados, principalmente, pela ASPLAN. No entanto, não havia muita interação entre as equipes. Falava-se muito nos efeitos do uso do solo sobre o transporte e vice-versa, mas

efetivamente o próprio método era muito pouco desenvolvido. O que existia era a consideração da localização dos usos urbanos pelo sistema de transporte que estava sendo concebido. Essa era a informação com que se trabalhava e não se procurava ir além disso, como, por exemplo, compreender os efeitos do sistema de transporte sobre os usos futuros.

JB: Como foi o trabalho do senhor no PUB e quanto de suas experiências anteriores o senhor pode trazer ao desenvolvimento do plano?

Antonio Cláudio: Eu trabalhava no setor de implantação e fiquei encarregado de integrar as propostas de cada equipe de trabalho, para que fosse possível esboçar uma visão de conjunto do plano. Em um determinado ponto do andamento das atividades, com cada equipe trabalhando isoladamente, começou-se a sentir a falta de uma noção geral do que era o projeto. Então, eu fui incumbido de montar uma espécie de boneco, uma prévia do que seria plano, e para isso eu precisava checar com cada setor quais eram as propostas, organizar tudo e fazer já uma estimativa dos custos do resultado final. O problema é que os trabalhos ainda estavam muito imaturos.

A minha experiência anterior na prefeitura de Osasco me ajudou muito nessa tarefa, pois eu já tinha alguma noção do controle de recursos financeiros. Outra contribuição muito importante que eu pude trazer de minhas experiências foi a metodologia que havíamos desenvolvido na SAGMACS para a definição de prioridades. Isso envolvia alguma interpretação política de nossa parte e estava baseada em quatro categorias de necessidades: as necessidades essenciais, relacionadas a questões cruciais como o combate a fome; as necessidades básicas, correspondentes à infraestrutura mínima a que todos deveriam ter acesso; as necessidades de conforto, que diziam respeito aos serviços adicionais àqueles considerados básicos; e, por fim, as necessidades para superação das condições existentes.

Eram critérios muito simples, mas de grande importância no processo de trabalho. Eu me lembro de o pessoal da Daly ficar surpreso com os resultados que alcançávamos e das discussões que isso desenrolava. Por exemplo: correios, para nós, brasileiros, não era uma necessidade essencial, já para os americanos sim, o que fazia sentido, pois boa parte da colonização do território americano foi feito com base nesse tipo de sistema de comunicação, mas no Brasil isso não tinha a mesma importância..

Ainda em relação à avaliação de custos, no começo das atividades contávamos com a hipótese de o trabalho ser realizado com auxílio de computadores. Para tanto, reunimos dados para trabalhar com computadores, mas no fim não houve computadores para esta tarefa. Todos os cálculos financeiros precisaram ser feitos manualmente.

JB: Quais eram as principais dificuldades do trabalho?

Antonio Cláudio: Havia muitas limitações. Para ter uma ideia, não existia, na época, um mapa confiável de São Paulo e para fazer os estudos de uso do solo se recorreu a um mapa da Light. Imagine trabalhar em uma cidade de 10 milhões de habitantes sem mapa. A planta da Light já estava muito desatualizada, mas era a melhor que existia. Mesmo assim, havia uma equipe que corria quadra por quadra verificando os usos de cada lote para atualizar o mapa.

Todos os dados com que trabalhávamos eram muito rudimentares e precisaram de um grande esforço de coleta e preparação. Eu me lembro dos dados de transporte. Para fazer os estudos de carregamento das redes eram necessários dados sobre o deslocamento da população e as únicas informações disponíveis vinham da pesquisa Origem-Destino, feita para o metrô pouco tempo antes. O problema é que essa pesquisa era baseada em setores espaciais muito grandes e foi necessário subdividi-los, alocando-se a cada nova área um valor estimado para a movimentação

de pessoas. Essa estimativa era calculada, mas era uma hipótese, não havia como verificá-la ou testar sua consistência. Mas era isso ou nada, e não dava para ser nada.

Além disso, o próprio método aplicado em São Paulo pela Wilbur Smith era muito novo. Esse método havia sido desenvolvido por eles na mesma década na cidade de Calcutá, na Índia – a cidade do deslocamento a pé. Na realidade era um método que ainda estava sendo testado. Todos os procedimentos que empregávamos eram inovadores na época e isso era complicado porque tínhamos muito pouca experiência em operá-los, tanto é que os resultados chegavam a nós ainda sujeitos a diversas interpretações.

Fora isso, havia ainda o fato de preparar todos os dados, enviar para os EUA para o processamento e aguardar um mês para os resultados. E não havia a oportunidade de revisão, os números que voltavam eram os números com que precisávamos trabalhar. Às vezes os ajustes eram feitos “a martelo”, como costumávamos dizer.

JB: Nessa época o Brasil passava pela conjuntura do desenvolvimentismo, o senhor acha que de alguma forma isso se refletia no PUB, ou na concepção dos técnicos que o elaboravam?

Antonio Cláudio: O que existia era a crença de que o plano era para uma cidade que iria crescer, desenvolver-se e que haveria recursos suficientes para executar todas as propostas. Não havia o questionamento quanto à indisponibilidade desses recursos. Sabia-se que pela magnitude das recomendações seria necessário recorrer a fontes de financiamento internacionais. Estas fontes estavam realmente disponíveis, inclusive com a possibilidade de garantir e depois pagar o empréstimo. O problema é que isso dependia do aval do governo federal, o que acabava sendo o verdadeiro obstáculo. De qualquer forma, nunca se cogitou a questão da finitude, da ausência desses recursos.

De certa forma isso fazia parte da perspectiva daquela época, mas não acredito que o PUB fosse exatamente uma proposta desenvolvimentista. O objetivo das medidas a serem adotadas não era exatamente induzir o crescimento econômico, como em um projeto desenvolvimentista, mas sim acompanhá-lo, atender às demandas desse crescimento.

Além disso, algumas recomendações do PUB não passavam, na verdade, da consagração de situações existentes e de ações previstas em planos setoriais anteriores, como as relacionadas a saneamento, por exemplo. Manteve-se a ideia dos três grandes sistemas hídricos de São Paulo, o sistema Cantareira, o sistema Alto Tietê e o sistema Light, com suas funções específicas e que seriam interligadas para o alcance de objetivos comuns. O plano não alterou isso, apenas verificou se seria compatível com as necessidades futuras. Mesmo as duas grandes inovações do PUB, que vinham do sistema de transporte, as vias expressas e o metrô, não eram, a meu ver, uma modificação da estrutura urbana, mas sim um aperfeiçoamento que visava a acomodar o volume de veículos previsto para o futuro, que realmente não é muito diferente do de hoje.

Havia também a proposta de hierarquizar a cidade em múltiplos centros, o que, no fundo, era uma ideia bem lebreiana, originária da concepção do pessoal da SAGMACS que havia trabalhado com o Lebre. Mas essa situação também já era possível de se interpretar no próprio desenvolvimento de São Paulo na época. Com pouca análise era possível perceber que a cidade já era, de certa forma, poli-centrada, pois havia pequenos centros como Pinheiros, Lapa, Santana e Penha. O que não se imaginava era que o grande centro de hoje incorporaria tudo em algo que não é nem centro da época nem os policentros previstos.

JB: Como foi a transição do PUB a outros planos, como PMDI?

Antonio Cláudio: Não foi uma transição gradual, o PUB foi simplesmente substituído. O próprio período entre a elaboração dos dois planos já indica que não se tratava de uma questão de evolução. Eram planos muito diferentes entre si. No PUB, ainda que os estudos e algumas recomendações abarcassem o entorno metropolitano, o agente interventor era o município e a proposta final era centrada no seu território. No PMDI o estado era o interventor e o foco era essencialmente metropolitano.

A grande complicação do PUB era que, no horizonte temporal de 20 anos com que se trabalhava, foram concebidas propostas de dimensões muito grandes, as quais acabaram assustando muita gente. O pessoal do PMDI percebeu isso e ajustou esse horizonte para 10 anos, fazendo com que a escala das intervenções fosse muito mais compreensível. Era uma segunda linha de metrô, uma complementação de um anel rodoviário e etc. Com isso, as menores dimensões das propostas tornavam-nas muito mais fáceis de administrar, mais plausíveis para um sistema de governo, digamos assim.

Além disso, adotou-se uma metodologia diferente da do PUB em relação ao crescimento da cidade, e nesse caso era algo mais próximo ao que poderia ser chamado de desenvolvimentismo. Buscava-se associar o crescimento populacional ao crescimento econômico, fazendo projeções demográficas associadas as projeções de desenvolvimento econômico.

JB: Existia alguma pressão política para a substituição do PUB ou alguma resistência a isso?

Antonio Cláudio: Não existia qualquer tipo de processo político na elaboração desses planos. Não existia pressão nem por parte da população, nem por parte do governo, nem por parte dos técnicos, tanto é que algumas empresas que participaram

da concepção do PUB também participaram da do PMDI, como a ASPLAN, por exemplo.

O máximo que existiu foi uma recomendação do governo federal para se alterar a dimensão das propostas e o horizonte temporal de planejamento, pois as demandas de financiamento preocupavam os dirigentes. Fora isso, havia reclamações esporádicas de algum vereador na câmara por não terem sido consideradas em intervenções subsequentes as indicações desse plano. Mas isso não tinha importância política e tanto o PUB como o PMDI acabaram engavetados, sem qualquer polêmica.

JB: Na opinião do senhor, o que levou a essa omissão dos planos?

Antonio Cláudio: Isso ocorreu porque os planos não tinham qualquer relação com as demandas do esquema de poder da época, justamente por terem sido elaborados tecnocraticamente, sem processo político. Até existia muita preocupação quanto às necessidades da população e a perspectivas futuras, mas não havia relação com as demandas em termos de poder.

Isso não quer dizer que o PUB foi largado às traças, muita gente lia partes dos relatórios, muitos setores da administração pública aproveitavam os estudos. Como um ensaio de planejamento o PUB foi muito importante e marcou uma geração.

Depoimento de Celso Monteiro Lamparelli

São Paulo, 20 de setembro de 2013.

Celso Monteiro Lamparelli é formado em arquitetura e urbanismo pela Universidade do Brasil (1956), é Livre-Docente pela Escola de Engenharia de São Carlos (1964), com pós-doutorado pela Ecole Pratique des Hautes Etudes (1974/75) e Professor Titular pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1987). Foi integrante da Sociedade para Análises e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS, participou da elaboração do Plano de Ação do Governo do Estado de São Paulo na gestão de Carvalho Pinto (1959-1963), dirigiu o escritório Educação Assessoria e Planejamento – EDAP (1968-1973) e trabalhou em diversos órgãos governamentais, como a Prefeitura de São Paulo e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. Foi consultor na área de educação durante a elaboração do Plano Urbanístico Básico de São Paulo – PUB (1968). Também lecionou nos cursos de Pós-graduação da Escola de Engenharia de São Carlos (1962-1984) e na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de da Universidade de São Paulo – FAUUSP (1984-1997). Atualmente é professor aposentado da Universidade de São Paulo.

JB: O senhor trabalhou no PUB como consultor na área de educação, como foi essa experiência? O que esse plano significou para a cidade de São Paulo?

Celso: Eu fui chamado para trabalhar no PUB, para ajudar a conceber a intervenção na área de ensino primário e colegial, por causa da minha experiência na SAGMACS e no Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto e por conhecer muito bem a realidade educacional da região de São Paulo. Como eu não fazia parte da ASPLAN nem das outras firmas do consórcio, tive um envolvimento muito pequeno na

elaboração do plano. Participei de algumas reuniões, fiz alguns estudos e sugestões, mas não sei como isso foi aproveitado no trabalho final, não guardei documentos e tive muito pouco contado com o plano em si.

Eu não gostaria de desmerecer o PUB, que deve ter muito qualidade como proposta técnica, mas econômica e politicamente era algo inviável. O PUB foi elaborado nas vésperas da fase mais repressiva do regime militar, que desde 1964 vinha alterando radicalmente as diretrizes políticas e o processo de planejamento e tinha objetivos completamente diferentes em relação à questão urbana. Além disso, por mais que se pensasse em um empréstimo internacional, não haveria recursos para construir todas as vias expressas e viadutos propostos.

JB: O PUB foi uma demanda do regime militar? Como o senhor interpreta o fato de a elaboração do plano ter sido contratada pelo poder público justamente nesse período?

Celso: Não foi uma demanda do regime militar, o regime não procurou os planejadores. O Brigadeiro Faria Lima, eleito prefeito de São Paulo em 1964, fazia parte da ala de militares moderados e diferentes daqueles que comandaram o País depois de 1968. Ele tinha experiência política e administrativa nas gestões de Governadores Janio Quadros e Carvalho Pinto, não era um militar “gorila”.

Ouvi dizer, na época que ele não queria um plano, mas foi convencido pelos amigos e resolveu fazê-lo. Era uma questão de laços pessoais. Era uma época muito difícil, muitos técnicos estavam sem trabalho e precisavam ser empregados em alguma coisa, pois uma equipe toda estava ameaçada. Os dirigentes da ASPLAN tinham contato com o Brigadeiro Faria Lima e isso facilitou a elaboração do plano. Mas essa situação foi até 1968. Depois disso e com a morte do Faria Lima, a ASPLAN também foi perseguida e nos anos seguintes passou por dificuldades até ser extinta.

Propostas como as da ASPLAN foram interrompidas pela ação de um projeto de desenvolvimento fundado no chamado tripé: capitais internacionais, capitais nacionais e poder político dos militares instalado desde o golpe de 1964 e consolidado em 1968. Mas, de qualquer forma, a concepção de planejamento na época do PUB era bem diferente da de antes de 1964.

JB: Como ocorreu essa mudança de paradigmas?

Celso: A idéia de plano urbanístico nasceu de uma concepção tecnocrata dos engenheiros e arquitetos, embasada em três componentes. Um grupo achava que fazer urbanismo era, principalmente, desenhar a cidade, outro achava que era propor muitas obras e um terceiro achava que o mais importante era regular o crescimento urbano e a dinâmica do mercado imobiliário. Representantes do primeiro grupo foram o Lúcio Costa e o Oscar Niemayer, do segundo, o engenheiro Prestes Maia e, do terceiro, o professor Anhaia Melo.

Essas concepções esbarravam, no entanto, na deficiência administrativa, política e financeira dos municípios e suas prefeituras, que eram paupérrimos e enfrentavam uma urbanização explosiva e precária de um país subdesenvolvido.

Foi isso o que sensibilizou o Padre Lebrete e os militantes de Economia e Humanismo, que iniciaram uma nova experiência em planejamento urbano, objetivando um desenvolvimento mais abrangente e não só físico territorial. Era preciso, então, para reverter o processo de subdesenvolvimento, mobilizar o máximo de forças no nível federal, estadual e local, não para resolver todos os problemas, mas para minimizar os efeitos dramáticos da urbanização acelerada, com um processo de planejamento com novos critérios políticos de escolha das prioridades que não excluíssem as classes mais pobres.

A concepção do Lebrete era a de que seria preciso atender as necessidades mínimas da população, para que se falasse de um povo e não de uma massa ignara.

Buscava-se, então, classificar as necessidades, conhecer onde as pessoas estavam e como elas viviam. Assim as pesquisas do Lebrecht e da SAGMACS levantaram o retrato, ainda inexistente, do que era São Paulo no fim da década de 1950.

Este foi o novo paradigma que conduziu o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto (1959/1962), pois a equipe do Grupo de Planejamento era composta, em grande parte por pessoas da SAGMACS.

Depois do Plano de Ação, essa equipe se dividiu. Parte voltou a trabalhar na SAGMACS, uma cooperativa de profissionais que em 1963 tentava se reorganizar, mas acabou sendo fechada pelo regime militar em 1964, outra parte do grupo fundou a ASPLAN uma empresa de consultoria e planejamento.

JB: Houve algum reflexo do ideário e da metodologia da SAGMACS e das idéias do Pe. Lebrecht sobre a elaboração do PUB?

Celso: Pode-se afirmar que os dois grupos guardaram o paradigma do Plano de Ação, mas o PUB não tem nenhuma semelhança com o trabalho da SAGMACS, feito 10 anos antes.

O trabalho da SAGMACS era uma pesquisa sobre a aglomeração paulistana, foi um levantamento exaustivo dos dados indispensáveis para o planejamento urbano e regional; revelava as estruturas, as características e os problemas da enorme aglomeração que se formava a partir da capital do estado.

O PUB era um plano físico-territorial com uma proposta de reformulação urbana, que seguia os modelos das cidades norte-americanas, com seus traçados de vias elevadas e diretrizes de regulação e gestão urbana como um Plano de Ação para o Governo Municipal.

É possível que existisse uma influência do Lebrecht e da SAGMACS na concepção dos técnicos do PUB, basta lembrar que a SAGMACS e a ASPLAN e seus ideários foram banidas pela Ditadura Militar. Mas se houve algum rebatimento dessas

idéias sobre o plano, eu não sei de que forma isso aconteceu, nunca me aprofundei no estudo do PUB.

JB: A SAGMACS e as ideias que o Lebrete trazia ao Brasil tinham alguma relação com as transformações econômicas e sociais pelas quais passava a Europa no contexto do pós-guerra e do Estado de Bem-Estar?

Celso: A concepção do Padre Lebrete tinha uma forte relação com aquele contexto de Pós-guerra, mas não refletia apenas os problemas da reconstrução da Europa. O movimento de Economia e Humanismo nasceu na França, cresceu na Europa e graças a uma viagem que Pe, Lebrete fez pelas Américas em 1947, passou, também, a se dedicar e se adaptar às condições e problemas dos países subdesenvolvidos. Em muitos deles países das Américas, da África e da Ásia foram criados núcleos e equipes com uma perspectiva de mudanças para as suas sociedades, visando a uma nova utopia, a da Economia Humana. Acreditava-se poder construir uma quarta via de desenvolvimento, superando as três existentes na época: o Comunismo, o capitalismo e o Fascismo.

Depoimento de Domingos Theodoro de Azevedo Netto

São Paulo, 16 de Julho de 2013.

Domingos Theodoro de Azevedo Netto formou-se na segunda turma da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, em 1953. É mestre em administração pública e planejamento governamental pela Fundação Getúlio Vargas e possui ampla experiência em planejamento urbano, da qual se destaca: sua participação na Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) – órgão vinculado ao Movimento Economia e Humanismo –; participação no concurso para o projeto de construção de Brasília; participação no Plano de Ação do Governo de Carvalho Pinto (Estado de São Paulo – 1959-1963); fundação como sócio do escritório Assessoria em Planejamento (ASPLAN); e coordenação dos trabalhos sobre desenvolvimento urbano do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1968). Também integrou as equipes técnicas que conceberam o Plano Diretor para São Paulo, da prefeita Luísa Erundina em 1990, e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-2002). Atualmente trabalha na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da prefeitura de São Paulo.

JB: Como foi para o senhor trabalhar no PUB? O que esse plano significou e qual a relevância para a carreira do senhor?

Domingos: O PUB era uma proposta de transformação radical da estrutura urbana de São Paulo e certamente foi uma das experiências mais importantes de planejamento na época. Embora houvesse antecedentes como os trabalhos da SAGMACS e o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, pode-se dizer que nós colocamos em prática uma das primeiras iniciativas de correlacionar um plano urbanístico com diretrizes de desenvolvimento econômico.

Isso demandou um empenho muito grande que envolvia a participação de quatro firmas de planejamento, duas das quais eram americanas, e a coordenação de cinco equipes de trabalho. Eu fazia parte da firma líder, digamos assim, a ASPLAN, e junto com Mário Laranjeira, coordenador geral do PUB, fui um dos principais responsáveis pela elaboração do plano.

Eu fui autor mesmo de um dos volumes do PUB, o volume II, sobre desenvolvimento urbano, e coordenei o grupo de trabalho de uso do solo e estrutura urbana. Nós éramos encarregados, basicamente, de preparar todos os dados e projeções sobre demografia e uso do solo, que seriam processados pelos modelos de transporte em uma operação com computadores nos EUA, devido à grande capacidade de processamento necessária, não disponível no Brasil de então.

Apesar de o PUB não ter sido executado, é interessante notar hoje que muitas das nossas estimativas se mostraram acertadas. Levando em conta a tecnologia disponível na época e o horizonte temporal das projeções, o ano de 1990, acertamos números muito difíceis de avaliar, como dados de crescimento demográfico, por exemplo.

JB: Como era a dinâmica de trabalho?

Domingos: Como trabalhávamos em firmas independentes e de nacionalidades diferentes, uma das minhas preocupações iniciais foi preparar um vocabulário bilíngüe para uniformizar nossa linguagem, tratando de conceitos como o de “master plan”, que para os americanos tem um significado muito específico.

A questão da comunicação foi um ponto crítico no trabalho com os americanos, outro era o prazo. Tínhamos um cronograma muito rígido a cumprir e freqüentemente virávamos noites para terminar todas as informações que precisávamos enviar para os EUA.

Essencialmente, a metodologia de trabalho era baseada em modelagem matemática e levantamento exaustivo, tudo com foco em uso do solo e transporte. Isso foi muito complicado, porque naquele tempo, como eu estava dizendo, não existiam no Brasil computadores capazes de fazer o processamento e aqui tudo precisava ser feito manualmente. Por isso, a participação das firmas americanas era importante para a operação dos modelos, realizada em computadores.

Além das firmas particulares, havia também o acompanhamento intenso do poder público, com funcionários da prefeitura que trabalhavam dentro do próprio escritório da ASPLAN.

Ainda que fôssemos contratados pelo município e as propostas do plano dissessem respeito principalmente a seu território, o PUB foi um grande estudo sobre metrópole de São Paulo. Uma parcela dos dados coletados e organizados alimentou os modelos de transporte e, assim, fez parte dos traçados de vias expressas e de metrô, mas parte considerável dessa pesquisa não foi apresentada.

Empregamos no PUB também nossa experiência anterior de planejamento. Eu e muitos colegas, como o Mário Lorangeira e o Joaquim Guedes, havíamos trabalhado em estudos e planos como a SAGMACS e o Plano de Ação do Carvalho Pinto. No fim acabamos um pouco frustrados por não ter conseguido aplicar tanto quanto queríamos dessas metodologias.

JB: O senhor pode comentar um pouco sobre essas experiências anteriores ao PUB?

Domingos: Assim que me formei, e já no último ano da faculdade mesmo, eu entrei para o movimento Economia e Humanismo idealizado pelo Padre Lebrete e fui trabalhar na SAGMACS. O que nós fazíamos, na verdade, eram os desenhos das pesquisas que estavam sendo realizadas, pois o Lebrete gostava que os estudos fossem ilustrados por gráficos que representassem sinteticamente a situação. No

fundo era um trabalho muito criativo, pois não havia muitos modelos e precisávamos bolar como representar todas aquelas informações, o que teve um resultado muito original.

Depois disso eu fiz alguns trabalhos pessoais, um dos quais foi o concurso para construção de Brasília, em que eu entrei junto com o Carlos Millan, o Joaquim Guedes e a Liliana Marsicano. Nesse concurso nós nos dedicamos e estudamos muito, pois queríamos fazer algo realmente inovador. Uma de nossas pranchas foi o que chamamos de “prancha não”, que era, na verdade, um cartaz com um “não” enorme (nesses protestos de ultimamente eu me lembrei dela). Era um não a uma porção de coisas com as quais não concordávamos, “não à Carta de Atenas”, “não às super-quadras”, “não às unidades de vizinhança”... Até mesmo a própria proposta do concurso, que era fazer uma cidade para 500 mil pessoas. Nós entendíamos que era necessário construir a base para uma população que chegaria a alguns milhões de habitantes – inclusive, se não me engano, hoje Brasília tem em torno de 2,5 milhões de habitantes.

Paradoxalmente, o nosso projeto tinha algumas semelhanças com o do Lúcio Costa. Enquanto o dele tinha as duas avenidas que se cruzavam, o nosso era algo parecido, com uma espécie de círculo onde seria o centro e que no projeto do Lúcio Costa foi a Esplanada dos Ministérios.

Em seguida me convidaram para fazer parte da equipe que elaborou o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto. Esse foi um dos primeiros governos planejados do País e, na época, nos procuraram porque nós da SAGMACS éramos uns dos poucos técnicos que tinham experiência em planejamento. Além disso, fomos buscar um pessoal no Rio, que nos ajudou. Essas pessoas haviam participado da Comissão Mista Brasil-EUA e eram também umas das poucas no Brasil que tinham trabalhado com planejamento.

Eles vieram para São Paulo e acabamos ficando muito amigos. Eram dois economistas, o Sebastião Advíncula da Cunha e o Diogo de Gaspar. Foram sócios da ASPLAN e também trabalharam no PUB.

Eu ainda fiquei dois anos trabalhando na FAU, no Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CEPEU), um instituto criado pelo Anhaia Melo justamente para pegar a experiência do pessoal da SAGMACS. Após isso, eu e alguns colegas da SAGMACS e do Plano de Ação fundamos a ASPLAN, que logo em seguida elaboraria no PUB.

JB: Existia algum tipo de pressão política ou popular para que o PUB fosse elaborado, ou então, para que depois não fosse levado a cabo?

Domingos: O que existia era uma preocupação por parte dos especialistas em elaborar um plano urbanístico junto com o plano do metrô que estava sendo feito em São Paulo. Um ano antes do PUB, a prefeitura contratou um consórcio entre duas firmas alemãs e uma brasileira para fazer o plano do metrô. Como não existia um plano global para orientar o crescimento da cidade, isso incomodou os arquitetos e urbanistas, que fizeram pressão para a elaboração de um plano mais abrangente.

Quanto a não execução do PUB, apesar de a proposta do plano ser difícil de ser realizada, por causa da abertura das vias expressas e tudo mais, acredito que o principal problema foi a indisponibilidade de recursos e a própria falta de vontade política.

JB: Para o senhor existe alguma diferença entre os planos elaborados nas décadas de 1960 e 1970, a exemplo do PUB, e aqueles concebidos atualmente, como na gestão da Marta Suplicy?

Domingos: As diferenças não são tão marcantes quanto eu gostaria que fossem.

O contexto em que o PUB foi elaborado era muito influenciado por idéias desenvolvimentistas e pela abordagem dos economistas. Por essa época tivemos os planos nacionais de desenvolvimento, dirigidos e concebidos por economistas como Delfim Neto, e, de certa forma, experiências como o PUB faziam parte dessa conjuntura.

Isso fez com que os planos tivessem um cunho muito mais econômico do que urbanístico. O maior produto desse contexto eram os planos de desenvolvimento integrado, que representavam um enfoque muito diferente de um plano urbanístico em si e estavam muito mais associados a uma proposta de desenvolvimento econômico, ou então, a um plano de ação, com diretrizes que iam desde aspectos propriamente urbanísticos até temas como saúde, educação e segurança pública. O que eu quero dizer é que os planos deixaram de ser urbanísticos para serem de desenvolvimento econômico, e ambos têm exigências diferentes.

Para muitas pessoas, como o Flávio Villaça – que é um grande amigo meu –, o PUB seria o melhor exemplo desse tipo de plano e não passaria de algo como uma bobagem. A meu ver, isso não está correto, pois na pior das hipóteses o PUB foi um aprendizado. A verdade é que como questões relacionadas a transporte e a outros problemas urbanos de São Paulo foram muito relevantes na concepção do plano, o trabalho urbanístico acabou prevalecendo no PUB.

Quando começamos os preparativos para o plano diretor de 2002, eu comentei com o Jorge Willheim, então secretário de planejamento, se o novo plano seria feito nos moldes dos planos de desenvolvimento integrado ou se seria como o plano da

prefeita Luísa Erundina de 1991, coordenado pela Raquel Rolnik e no qual eu também trabalhei.

Esse plano já seguia um conceito bem diferente dos planos de desenvolvimento integrado. Era um plano muito enxuto e tratava exclusivamente de aspectos territoriais. A minha sugestão era que fizéssemos um plano semelhante a esse, pois eu achava, e ainda acho, que assuntos muito específicos relacionados saúde, educação e etc. deveriam fazer parte de legislações complementares, integrando o plano em si somente a localização dos equipamentos urbanos. Além disso, como se trataria de uma concepção muito mais simples, isso facilitaria a compreensão e a apropriação do plano pela população, que, por sua vez, cumpriria um importante papel na defesa da proposta, principalmente na passagem de um governo ao outro.

O Jorge, no entanto, foi contrário a idéia e preferiu um esquema mais próximo aos planos de desenvolvimento integrado. Eu pedi, então, que ele me responsabilizasse somente pela parte urbanística, mas o plano teve ainda diversos objetivos correspondentes a matérias não exatamente urbanísticas. Enfim, como você pode notar não há uma diferença tão grande entre os planos da década de 1960/70 e os de hoje.

Depoimento de José Marinho Nery da Silva Júnior

São Paulo, 19 de dezembro de 2013.

José Marinho Nery da Silva Júnior é arquiteto formado pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (1983) e doutor em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo – USP (2002), quando defendeu a tese: Um Século de Política Para Poucos: o zoneamento paulistano 1886-1996. Ele tem ampla vivência profissional na área de planejamento urbano, tendo atuado em órgãos como a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, a Empresa de Urbanização do Recife e as prefeituras municipais de São José dos Campos e de São Paulo. É arquiteto efetivo da PMSP, desde 1989, onde ocupou diversos cargos: Coordenador de Assuntos Fundiários, em Habi/Sehab (1992), Coordenador de Regularização Fundiária em Resolo/Sehab (2000), bem como participou de importantes experiências de planejamento e de política urbana como: a elaboração do Plano Diretor (PD-1991), o Grupo de Trabalho de avaliação das Operações Interligadas (1998). Atuando no Departamento de Urbanismo da PMSP, desde 2005, participou da avaliação do Plano Diretor Estratégico (PDE-2002) e da elaboração do Projeto de Lei nº 688, que altera o PDE, atualmente em discussão na Câmara Municipal.

JB: Como foi o processo de construção do modelo de planejamento que existe hoje em São Paulo? Quais são as diferenças em relação ao modelo anterior?

José Marinho: O ponto de inflexão mais recente na história da política de zoneamento de São Paulo foi o ano de 1986, quando da instituição da lei das Operações Interligadas (OI), que marca o início das parcerias público-privadas no espaço urbano. O paradigma anterior da política de uso e ocupação do solo de São Paulo era calcado com a premissa de disciplinar o mercado imobiliário (a construção de edificação e instalação de atividades) por meio de zonas de uso. Mas, o

zoneamento, entendido como uma norma, estabelecida pelo poder público, que estabelece regras de uso ou ocupação de lotes válidas somente para uma determinada área da cidade, que pode ser uma única rua ou bairro da cidade, vem sendo desenvolvido desde 1886, quando o Código de Posturas proibiu que no perímetro comercial da cidade fossem construídas "habitações populares ou operárias".

A Companhia City, no loteamento do Jardim América, por volta de 1915, introduziu uma espécie de "zoneamento particular", em São Paulo, que era algo muito semelhante às regras de um "condomínio", pois estabeleciam todos padrões urbanísticos que o caracterizavam como uma área exclusivamente residencial, de alta renda. Entretanto, como as regras da Cia City não tinham força de lei, não impediram que algumas pessoas as descumprissem e a prefeitura não podia fazer nada a respeito pois se tratava de assunto entre particulares, relacionados ao Código Civil. Isso, porém, demandou à intervenção do poder público, que com o Ato 127, baixado pelo prefeito Anhaia Melo, em 1931, que instituiu pela primeira vez o "zoning", mas somente restrito aos Jardins América e Europa. Não era muita coisa: estabelecia que nos Jardins América e Europa somente seriam permitidas habitações "particulares-residenciais", exceto se 75% dos proprietários aceitassem a criação de núcleos comerciais. Esse ato criou também uma comissão para elaboração do "zoning" em toda a cidade, mas, como se sabe, essa nunca concluiu o seu objetivo. O Ato 127, em 1934, virou o Art. 40 do Código de Obras de Artur Saboya (Ato 663), e pouco mais tarde, com a Lei 3571, em 1937, na administração Fábio Prado, esse esquema foi expandido para as áreas de verticalização exclusivamente residenciais. Essas duas normas: O Art. 40 do Ato 663/34 e a Lei 3571 foram aplicadas posteriormente a diversas ruas e bairros residenciais das elites paulistanas, sobretudo nos bairros ao sul e a Oeste do Centro da cidade, até promulgação da Lei Geral de Zoneamento, de 1972. Houve ainda o zoneamento industrial, incluído em legislações específicas como

a Lei de Ruídos, 4.805, de 1955, que só foi regulamentada pelo Decreto 3962, em 1958.

O fato é que essas legislações definiam apenas um zoneamento parcial, circunscrito a territórios de domínio de grupos sociais com interesses bem específicos. Embora políticos e profissionais como o Anhaia Melo defendesse uma proposta mais ampla desde a década de 1930, o zoneamento geral da cidade só veio com a Lei 7805, em 1972, que supostamente (apenas com papel de legitimação ideológica do "novo" zoneamento) teria sido decorrente do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, PDDI, ambos elaborados na gestão do prefeito Figueiredo Ferraz.

A Lei de 1972 estabeleceu oito zonas, divididas basicamente em três tipos: exclusivamente residenciais, industriais, mistas e especial. A lei preservou as características dos bairros ricos que estavam protegidos pelo Art.40, mas também encaminhou algumas novas ordenanças para as outras áreas da cidade. A Lei 7805/72 apresentava benefícios que somente os produtores de conjuntos residenciais (R3) podiam se beneficiar, ou seja, as grandes empresas de incorporação que se consolidavam com o auxílio financeiro do BHH. Durante a década de 1970 e os primeiros anos de 1980 essa legislação sofreu algumas modificações, como a alteração de perímetro de zona de uso e a criação de novas tipologias de zonas de uso, mas foi em 1986, com a lei das Operações Interligadas (OI), nº 10.209, na administração do prefeito Janio Quadros, que começou a grande e radical mudança na política de uso e ocupação do solo de São Paulo.

Apesar de tê-la produzido, a administração de Jânio Quadros não conseguiu aprovar mais que cinco OI. Paradoxalmente, foi um governo petista, da prefeita Luiza Erundina, que consolidou a implementação do instrumento urbanístico das OI. Elas foram o início da utilização do solo criado, e foram também os pilares das novas políticas neoliberais que chegavam das experiências de outros países, como as Operações Urbanas. Para esses instrumentos, foi tentada uma reorientação visando à Reforma Urbana, defendida por movimentos sociais urbanos, com a elaboração do

projeto do Plano Diretor de 1991, coordenado pela arquiteta Raquel Rolnik, que acabou não sendo aprovado. Mas as OI continuaram existindo durante toda a década de 1990, nas administrações Maluf e Pitta. Ainda na gestão Erundina foi criado o instrumento da Operação Urbana, na área do Anhangabaú. As Operações Urbanas, que foram largamente utilizadas a partir do governo Maluf, a partir do sucesso de arrecadação da OU Faria Lima, são instrumentos de exceção por excelência, onde o mercado reina quase que absoluto, cuja contrapartida do solo criado só pode ser usada na área daquela operação.

As OI funcionavam como um mecanismo de contrapartida, ou seja, em troca da alteração na legislação de zoneamento (regras de uso e ocupação do solo), as construtoras ou os proprietários de lotes particulares interessados deveriam construir casas populares. A contrapartida poderia acontecer de três maneiras: (1) somente em casas, (2) em casas mais a infra-estrutura urbana necessária para instalação dessas moradias, e (3) em casas, mais infra-estrutura e mais o terreno, pois às vezes os particulares já tinham um.

Mas isso era muito complicado, era difícil de coordenar as ações e de calcular o valor da compensação. Quando o Maluf voltou à prefeitura em 1993, as OI foram desburocratizadas e a contrapartida passou a ser em dinheiro, que deveria ir para o Fundo Municipal de Habitação (FMH). Nessa época arrecadou-se quase 70 milhões de dólares, mas esse dinheiro nunca entrou no FMH.

Em 1998, na administração de Celso Pitta, as OI foram extintas judicialmente (ADIN) por supostamente contrariar o Plano Diretor, de 1986, o que não era verdade. A questão é que a ausência desse instrumento (OI) fez muita falta e até desestruturou alguns empreendimentos do mercado imobiliário, que, três anos depois, foi um dos agentes atuantes na pressão pela elaboração da Outorga Onerosa do Direito de Construir, contida no Plano Diretor Estratégico (PDE), de 2002. Instrumento esse que, diferentemente de todos os outros, não precisou de norma regulamentadora posterior, sendo posto em funcionamento logo em seguida à aprovação do PDE.

Na gestão da prefeita Marta, mais uma vez, paradoxalmente, toda a política neoliberal dos prefeitos anteriores foi resgatada e legitimada. As OI logo tiveram um substituto muito semelhante, mas muito menos burocrático, com a Outorga Onerosa e a continuidade das Operações Urbanas, inclusive a criação dos CEPACS, (Faria Lima, Água Branca, Centro, Água Espraiada) ocuparam uma parte muito importante da política pública realizada por aquela gestão. O discurso ideológico, socialmente aceitável do PT, ajustou-se a regra do “comprou-levou”.

JB: O senhor comentou que as concepções neoliberais vêm de experiências estrangeiras. Por que canais, especificamente, elas chegam ao planejamento urbano, à política urbana?

José Marinho: Chegam de diversas formas, mas eu acho que principalmente pelos canais de difusão acadêmica, pelos seminários organizados pela burguesia e por meio de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, o BIRD e o FMI.

Eu participei de dois projetos financiados pelo Banco Mundial e o BIRD: o Projeto Recife, do início dos anos 1980 e o Projeto Cingapura/Lote Legal, da época do Maluf. O Projeto Recife era financiado pelo Banco Mundial e consistia em uma política de urbanização de favelas, de complementação da infraestrutura urbana, de programas de inclusão social e criação de emprego e renda. Como os recursos vinham de fora, era preciso que o discurso e a estrutura do projeto fossem adaptados às expectativas do órgão financiador. Isso incluía diretrizes como o apoio ao setor informal, o fomento do cooperativismo e o desenvolvimento do empreendedorismo focado em pequenas atividades e serviços, como o caso das lavadeiras de roupa, informalidade comum no Recife.

O Estado, então, organizou cooperativas e apoiou esses pequenos empreendedores. Mas era um esquema e um discurso tão deslocado da realidade que

o máximo que se conseguiu foi aumentar a precariedade da situação, fazendo os projetos fracassar completamente. As pessoas "cooperativadas" acabaram pleiteando judicialmente serem consideradas como funcionárias da prefeitura, sem, no entanto, ter um vínculo empregatício.

O Projeto Lote Legal, que se dava no mesmo contrato de empréstimo junto ao BID, foi um programa de urbanização de quase 100 loteamentos irregulares em São Paulo. Prevvia-se a construção de moradias para remoção de algumas famílias, a implantação de infraestrutura básica e a regularização fundiária. Uma das exigências do financiador era a contratação de terceiros para a execução e gerenciamento do projeto e das obras, como consultores e empresas privados. Observou-se que para fazer coisas simples, como construção de guia, sarjeta e pavimentação de vias locais e ligação de redes de saneamento e energia às residências foi preciso contratar grandes empresas de engenharia, como a OAS, Carioca, etc.

Além disso, havia também a questão dos seminários internacionais. No começo do Governo Kassab, por exemplo, foi organizado pela Associação Comercial e outras entidades do empresariado, um seminário sobre orlas ferroviárias, com a participação do prefeito de Turim e no qual foi discutido o projeto de enterramento da ferrovia da Lapa até o Centro, que hoje já aparece nas propostas do Arco Tietê, do governo Haddad. Esta aí, novamente, a difusão de ideias dos projetos pontuais e de requalificação, que atendem mais os interesses restritos ao mercado imobiliário. Eventos como esse ajudam a criar e a difundir as "necessidades" da cidade, como se fosse todos os cidadãos.

Todos esses eventos, que foram muito badalados nos meios acadêmicos e foram muito difundidos pela grande mídia, contribuíram para introduzir e reafirmar o ideário neoliberal no planejamento e na política urbana no Brasil.

JB: Qual é sua interpretação sobre toda essa realidade?

José Marinho: Eu acredito que é preciso adestrar o mercado imobiliário, não é uma questão de negá-lo. Mas não existe em São Paulo um desenho, um urbanismo que possa conduzir a isso, e, muito menos, será o discurso neoliberal, ao pregar o enfraquecimento e o distanciamento do Estado, hegemônico desde a década de 1980, que fará as mudanças para que o urbanismo possa de fato acontecer. Apesar das aparentes transformações desse discurso nos últimos anos, acho que ainda é cedo para se dizer que esse discurso está ultrapassado, pois ainda está premente no PL 688/13, que propõe uma revisão do PDE.

Depoimento de Maria Teresa Grillo de Oliveira

São Paulo, 13 de dezembro de 2013.

Maria Teresa Grillo de Oliveira é formada em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP (1982), com mestrado (1997) e doutorado (2013) pela mesma instituição. Desde 1983 é arquiteta da Prefeitura de São Paulo, tendo vivenciado importantes experiências de planejamento municipal e local, como os planos diretores de 1985 e 1988, a elaboração do Plano Diretor de 1992 e o Plano Diretor Estratégico de 2002.

JB: Como você interpreta a evolução do planejamento urbano em São Paulo?

Maria Teresa: Se analisarmos especificamente as propostas de zoneamento, eu acredito que essa evolução pode ser traçada a partir de 1972, com a instituição das leis de uso e ocupação do solo e do plano geral do Município. Antes disso existiam tentativas de regular o desenvolvimento da cidade, mas, efetivamente, tudo ainda era muito esparso e embrionário.

A maior crítica à legislação da década de 1970 sempre foi em relação a seu conteúdo concentrado no quadrante sudoeste de São Paulo, o mais favorecido da cidade. A verdade é que essa região era também a mais conhecida da cidade, para qual estava disponível a maior parte das informações e levantamentos. Por isso, o grau de detalhe acabava sendo maior ali. De qualquer forma, essa legislação marcou a fase inicial do nosso zoneamento e era um esforço de abordar o desenvolvimento urbano de uma maneira sistêmica, diferentemente das propostas que viriam depois.

A partir do início de 1980, esse modelo começou a ser desconstruído, caracterizando a segunda fase dessa evolução. Foi quando surgiram instrumentos como as Operações Interligadas, que permitiam exceções à lei do zoneamento. Ainda assim, muito do conteúdo dos planos de 1985 e de 1988 era fortemente vinculado ao processo anterior de planejamento. Foi com a experiência de elaboração do Plano

Diretor de 1992 que o esquema de zoneamento de São Paulo foi completamente repensado. Como esse plano não entrou em vigor, essas mudanças só se consolidariam em 2002, com a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE).

A partir de 2002, então, eu diria que tem início a terceira fase do nosso planejamento. O PDE foi concebido com base em conceitos trazidos de fora e de modo alinhado à ideologia neoliberal. Sua principal característica é um zoneamento repleto de exceções que, ao invés de permitirem uma visão sistêmica da cidade, resultam uma compreensão fragmentada do território. Além disso, há uma crença generalizada no potencial de instrumentos como a Parceria Público Privado (PPP) e as Operações Urbanas, que contribuem para aumentar essa abordagem pontual dos problemas. Essa é a realidade com a qual trabalhamos hoje.

JB: Como foi a elaboração do Plano Diretor de 1992? A proposta desse plano já tinha alguma relação com o ideário neoliberal?

Maria Teresa: O que estava por trás do plano até poderia ser chamado de neoliberalismo. As idéias que alimentavam as discussões faziam parte da conjuntura de desmonte das construções sociais-democratas, o que acontecia nos países desenvolvidos e repercutia aqui. Mas a incorporação dessas concepções não era algo muito consciente. A proposta do plano era toda construída na premissa de negação, no intuito de total rompimento com modelos anteriores, mas não tinha qualquer tipo de embasamento. Era uma questão de inovar simplesmente por inovar.

Na verdade, a elaboração do plano foi marcada também por um intenso debate entre os técnicos. Havia um grupo, representado pelo Luiz Carlos Costa, que procurava trabalhar com um conceito de zoneamento geral para a cidade, seguindo o esquema de planejamento que se estruturava desde a década de 1970. Outro grupo, liderado pela Raquel Rolnik, defendia uma reformulação total da maneira de regular a dinâmica urbana. Foi essa última concepção que prevaleceu na proposta final.

Pensava-se que os mecanismos de contrapartida, como as Operações Interligadas e a Transferência do Potencial Construtivo – que já existiam –, pudessem corrigir as deficiências do zoneamento tradicional. Isso sempre teve importância nas administrações petistas, pois se acreditava na natureza “robinhoodiana”, digamos assim, dessas medidas. Ou seja, havia a expectativa de que esses mecanismos, pela interação de mercado, poderiam promover uma redistribuição de renda, deslocando recursos de áreas mais privilegiadas para as menos favorecidas.

Dessa forma, o plano dava a regra e ao mesmo tempo a destruía, pois, mediante compensação, tudo poderia ser modificado. A questão é que ainda pesava muito a simples ambição de inovar. No fim, era o tal do “é proibido proibir”. A proposta foi muito pouco discutida com base em fundamentos técnicos.

JB: Quanto ao Plano Diretor Estratégico de 2002, como foi sua experiência nesse plano? Quais eram os rebatimentos ideológicos na sua elaboração?

Maria Teresa: O PDE, como o PD-1992, foi concebido em uma administração do PT, na gestão da Marta Suplicy e na época em que o Jorge Willheim era o nosso secretário de planejamento. É interessante notar que, na história de São Paulo, foram sempre os governos petistas que promoveram as maiores modificações no zoneamento e no planejamento da cidade.

Nesse período eu estava no Departamento de Economia da Secretaria de Planejamento – SEMPLA e não participei diretamente da elaboração do plano. Mas uma proposta de zoneamento que eu e a arquiteta Isaura Regina Parente fizemos em 1997, embasada em uma proposta desenvolvida dentro do Departamento Normativo de Uso do solo em 1985, fundamentou, com modificações, o zoneamento base que o PDE adotou. Além disso, eu também trabalhei nos Planos Regionais Estratégicos, os planos das subprefeituras.

Eu acredito que o fundo ideológico do plano foram as concepções neoliberais. A idéia central era a de que a iniciativa privada poderia estruturar o urbano, por isso a importância de instrumentos como as PPPs. Houve até objeções aos usos industriais, que foram mantidos a muito custo no zoneamento (bandeira da desindustrialização X cidade terciária).

Mas eu também acho que a pretensão do PDE foi a de abraçar o mundo e inovar com a incorporação desses conceitos. O problema é que não houve tempo para um amadurecimento técnico/conceitual e ninguém conseguiu prever as conseqüências dessa inovação. Não se trata de algo maquiavélico, os profissionais envolvidos no processo de planejamento (a grande maioria) realmente acreditam que as PPPs funcionam, que as PPPs salvam. O que não existe é uma visão sistêmica das reais dificuldades.

Na prática tudo continua inalterado e com poucas perspectivas para uma mudança concreta. Com a ausência de infra-estrutura para adensamento, o coeficiente de aproveitamento em São Paulo nunca ultrapassou o teto 4, o que pode ser considerado um índice baixo em relação a outras cidades do mesmo porte. A ampliação da infra-estrutura, portanto, é essencial na questão do desenvolvimento urbano, mas isso depende de uma parceria do Município com o Governo do Estado, que controla as principais redes de transporte, o Metrô e a CPTM.

Às vezes essa coordenação acontece, como foi o caso da linha ABC-Guarulhos da CPTM, a única que corta a zona leste no sentido norte e sul. Essa linha, ainda em projeto, nasceu de nossos estudos e de nossas articulações com o Estado. Apesar disso, ainda não existe uma rede de transporte capaz de estruturar a cidade para um maior adensamento e, enquanto isso não acontecer, acredito que a melhor solução seja o estabelecimento do coeficiente 1 para todo o Município.

Depoimento de Plínio Lucchesi Pimenta

São Paulo, 14 de agosto de 2013.

Plínio Lucchesi Pimenta é formado em Direito pela Universidade de São Paulo e mestre em planejamento governamental pela Universidade de Paris. Foi professor da Fundação Getúlio Vargas na área de administração pública e atuou em diversos projetos governamentais, tendo trabalhado nas empresas de assessoria ASPLAN e Hidroservice. Entre suas experiências destacam-se o trabalho no grupo de planejamento do Governo Carvalho Pinto (1959-1963) e a participação na elaboração do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB-1968), em que coordenou o grupo de trabalho sobre implantação. Foi diretor de organização do setor público na Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), instituição na qual atualmente trabalha como parte do quadro técnico.

JB: Como foi a experiência do senhor no PUB e qual a sua interpretação sobre esse plano?

Plínio: Foi uma experiência muito enriquecedora. O PUB foi elaborado com muito método e foi um dos planos mais importantes da época, eu freqüentemente o usava como exemplo nas minhas aulas na GV. O PUB foi caracterizado por uma preocupação marcante em relação aos aspectos sociais e ao desenvolvimento da cidade. Além disso, havia uma grande valorização da participação popular.

Toda a equipe técnica que trabalhou no plano já havia tido alguma experiência em planejamento. Muitos profissionais haviam participado da SAGMACS e do Plano de Ação do Carvalho Pinto, como o Diogo de Gaspar e o Sebastião Advíncula da Cunha, que vinham do Plano de Ação, e o Domingos Theodoro de Azevedo e o Mário Laranjeira, que trabalharam na SAGMACS e também no Plano de Ação. Eu era um

pouco mais jovem que esse pessoal e comecei a trabalhar com esse grupo só a partir do Plano de Ação.

Eu participei da elaboração do PUB como integrante da ASPLAN e coordenei o setor de implantação. Esse setor era responsável por todas as medidas institucionais que seriam necessárias para efetivação do plano, como projetos de leis, minutas de decretos, treinamento de pessoal e os preparativos para o estabelecimento de um setor de planejamento dentro da Prefeitura, o que na época não existia, ou existia apenas embrionariamente.

Fizemos várias recomendações específicas para que o plano se tornasse realidade, mas o PUB acabou sendo abandonado. Quase nada foi aproveitado, até mesmo o esquema administrativo que tentamos implantar na Prefeitura. O PUB poderia ter sido decisivo para o futuro de São Paulo.

JB: No entendimento do senhor, por que o PUB não foi executado?

Plínio: O PUB ficou restrito à administração do Faria Lima, não houve continuidade nos governos posteriores. Essa descontinuidade impediu que planos como o PUB não fossem levados à frente, e é um problema que até hoje não foi superado.

A dificuldade decorre de razões mais profundas que dizem respeito à cultura política no Brasil, ou a falta dela. O grande obstáculo do PUB, e do planejamento no Brasil de modo geral, foi, e ainda é, a mentalidade política do personalismo, que a cada governo faz o processo de planejamento voltar à estaca zero, de modo a nunca sair dela.

Não acredito que se trate de algo maquiavélico, como um projeto da elite ou coisa semelhante, mas é como se existisse uma ruptura programada, que constantemente desvirtua e impossibilita a ação por meio do planejamento.

JB: Qual a visão do senhor sobre o planejamento na época do PUB e na de hoje?

Plínio: O período em que o PUB foi elaborado era o grande momento dos planos. Essa fase começou com o Plano de Metas do JK, que entusiasmou todo mundo e gerou uma crença muito forte no planejamento.

Durante a ditadura o planejamento também esteve em alta, especialmente na época do João Paulo dos Reis Velloso, ministro que os militares respeitavam muito. Apesar do preconceito em relação aos planos soviéticos, os militares tinham uma propensão profissional ao planejamento.

Como eu estava dizendo, a principal limitação na execução dos planos sempre foi a descontinuidade entre um governo e outro. Para que seja possível superar essa limitação, o planejamento precisa ser visto como um processo, como uma elaboração permanente, e a participação popular, nesse caso, tem uma grande importância para assegurar a continuidade das propostas.

É interessante notar que hoje se fala muito em participação, mas isso não passa de algo absolutamente pró-forma, é uma encenação, um discurso politicamente correto que não tem qualquer efeito. Além disso, a moda é substituir a idéia de planejamento pela de gestão, mas não há gestão sem planejamento. Apesar dessa realidade, acredito que existam tênues sinais de uma mudança em relação à organização da administração governamental, em um sentido que considero positivo. Há, acredito, pelo menos uma consciência cada vez mais clara de que essa mudança é uma necessidade urgente.

Depoimento de Yvonne Mautner

São Paulo, 28 de Junho de 2013.

Yvonne Miriam Martha Mautner é formada em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP em 1969, obteve o título de mestre pela mesma instituição em 1981 e de doutora pela Barillet School of Architecture Planning em 1991. Participou da elaboração do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), foi funcionária do Metrô de São Paulo e trabalhou no escritório Jorge Willhein Arquitetos Associados até ingressar na FAU-USP como professora em regime integral de dedicação (RIDDP), em 1974, instituição na qual ainda leciona.

JB: Professora, você é apresentada na ficha da equipe técnica do PUB como desenhista, como foi essa experiência?

Yvonne: Na verdade, eu era estagiária, embora nossa principal função fosse mesmo de desenhista. Para nós, estagiários, era tudo fantástico e novo, todos encaravam o PUB como uma grande experiência profissional.

Ficávamos no escritório da ASPLAN e a nossa tarefa era, junto com os outros profissionais, elaborar todo o mapeamento básico para o Plano. Acredito que esse foi o primeiro grande mapeamento de São Paulo, porque, de fato, eram informações que ainda não existiam e todo o trabalho era feito com base em aerofotogrametria. Esse levantamento dizia muito sobre a real condição da cidade na época, mostrando a dimensão de coisas que, até então, não se tinha noção. Na hora de traçar o sistema viário, por exemplo, percebeu-se a força da ocupação irregular na periferia: muitas vezes, as vias esboçadas atravessavam áreas já ocupadas e uma pequena discussão começava para ver como resolveríamos o problema.

A propósito, acho que a palavra “periferia” não tem relevância ou nem sequer aparece no texto dos relatórios, precisamos verificar isso. De qualquer forma, a

periferia e a ocupação irregular seriam objetos de preocupação e de amplas pesquisas só mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980.

O grande debate do PUB era sobre transporte. Questionava-se sobre qual seria melhor alternativa de rede de vias expressas e de metrô para atender as necessidades de um contingente populacional crescente – se seria em malha ortogonal ou rádio-concêntrica, etc. Boa parte dos esforços estava focada nesse questionamento, organizávamos dados, informações e mapas para que fossem testadas em modelos matemáticos as opções de transporte concebidas, tudo em um procedimento muito metódico.

Quanto aos profissionais dos quais éramos mais próximos, eles faziam parte, naturalmente, da equipe responsável pela elaboração dos mapas: a Bona de Villa, o Régis Stephan de Castro Andrade, o William Munford e o Manuel E. Nunes, que era de Macau, na Ásia. Mesmo assim, tínhamos bastante contato com o restante do pessoal, inclusive, com o Mário Lorangeira e o Domingos Theodoro de Azevedo Netto – o Duca –, da diretoria da ASPLAN e responsáveis pela coordenação do PUB. Todos eles eram muito democráticos e atenciosos, freqüentemente até participávamos das reuniões técnicas, ainda que ficássemos a maior parte do tempo apenas observando.

Depois dessa experiência, eu ainda participei da editoração do relatório síntese do PUB, com o Fernando Lemos no estúdio Maitiry.

JB: *Como era o processo de trabalho?*

Yvonne: Na elaboração dos mapas tudo partia dos aerofotogramas. Trabalhávamos com os materiais o mais sofisticado possível, com mesas de luz e, ao invés de papel vegetal, usávamos cronaflex, um material plástico que na época era importado.

Como precisávamos extrair o máximo de informações das fotografias, tudo dependia de sua interpretação. Para nós, estagiários, essa era a maior dificuldade. Às

vezes era o próprio Mário Larangeira que nos acompanhava e nos ensinava, pois existiam algumas técnicas de interpretação. Por exemplo: na hora de representar o carregamento das vias, procurávamos aquelas mais escurecidas – porque provavelmente seriam as mais trafegadas – e com base nisso fazíamos nossa esquematização.

Outra complicação era os traçados das curvas de nível. Eu lembro que o nosso supervisor, o Manuel Nunes, sempre procurava nos acalmar: “é só não cruzar as linhas”. Mas era um processo muito trabalhoso e os mapas eram realmente muito grandes e detalhados.

Além disso, ainda existia a questão de todo material ser processado nos EUA, especialmente o que estava relacionado aos modelos de transporte. Preparávamos as informações muitas vezes às pressas para despachá-las, depois aguardávamos semanas para receber a resposta. Isso irritava muita gente e freqüentemente nossas discussões acabavam em temas como “imperialismo”, “dependência” e coisas semelhantes.

***JB:** Existia alguma posição ideológica que permeava o intuito dos técnicos que elaboravam o PUB? Você partilhava dela?*

A vivência no PUB contribuiu para formar em mim uma visão do planejamento como ferramenta de redistribuição social, ou, mais especificamente, de equalização ou de homogeneização do espaço. Isso foi o que eu internalizei do convívio com os profissionais que eram mais próximos de nós e acredito que essa fosse a concepção geral de toda a equipe que trabalhava no PUB.

No entanto, eu acho que esse mesmo ideal derivava de duas posições distintas. De um lado, havia os técnicos que tinham alguma ligação com a Igreja Católica, com movimentos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e o Movimento Economia e Humanismo do Padre Lebrecht. De outro, havia aqueles com

uma orientação mais relacionada às Ciências Sociais e com uma militância de esquerda mais declarada.

Enquanto os primeiros tinham uma abordagem mais concreta e espacializada dos problemas, os segundos, apesar de combativos e críticos, trabalhavam com formulações ainda um pouco abstratas. De qualquer forma, a preocupação de todos girava em torno da “inclusão social”, o que envolvia propostas relacionadas à educação, à especialização da mão de obra, ao “desenvolvimento social”, à extensão de serviços urbanos e ao transporte.

Acho que essa preocupação foi o que caracterizou o PUB e marcou sua relação com a conjuntura de São Paulo na década de 1960, no contexto das grandes migrações e do intenso crescimento da Cidade. Hoje o planejamento está mais associado ao dinamismo do mercado imobiliário. Gostaria muito de saber como profissionais de gerações anteriores a minha – como o Duca, por exemplo – percebem as diferenças entre o planejamento naquela época e na de hoje.