

# Por uma política urbana-regional

Marília Steinberger\*

**Resumo.** O trabalho parte de um resgate crítico das recentes políticas urbanas e regionais, de âmbito nacional, propostas entre 1962 e 1985, mostrando que daí em diante elas foram excluídas da agenda do Poder Executivo da União. A principal indagação é por que isso ocorreu? Para responder, realiza-se uma releitura histórica, ilustrada com o período colonial, que aponta a existência de políticas urbanas e regionais “de fato”, implícitas nas políticas de colonização. Tal releitura adota um método de análise que identifica as “personagens” detentoras do poder político-econômico e como seu poder se materializou espacialmente por meio de uma lógica que deu origem à construção dos espaços urbanos e regionais. Conclui-se que as políticas urbanas e regionais recentes, ao desconsiderarem esse poder, foram “pseudo-políticas”. Por fim, ressalta-se que, historicamente, os “personagens-atores” das políticas “de fato” se fizeram presentes, simultaneamente, no espaço urbano e regional, razão pela qual lança-se para debate a idéia de uma política urbana-regional.

**Palavras-chave.** Espaço urbano, políticas regionais, ordenação territorial, desenvolvimento urbano, planos nacionais.

## INTRODUÇÃO

As políticas urbanas e as políticas regionais, de âmbito nacional, foram oficialmente incluídas e excluídas da agenda governamental do Poder Executivo da União, por meio dos Planos Nacionais, em um curto intervalo de tempo decorrido entre 1962<sup>1</sup> e 1985. Por que isso ocorreu?

\* Marília Steinberger é professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília. A versão original deste “paper”, intitulada “A quem interessa uma política urbana hoje?”, foi apresentada no Grupo de Trabalho Estudos Urbanos do XX Encontro da ANPOCS, realizado em outubro de 1996. Esta versão introduz algumas modificações, embora seu conteúdo básico seja o mesmo.

<sup>1</sup> Estamos adotando 1962 como marco inicial dessas políticas porque este foi o ano da edição do Plano Trienal (também conhecido como Plano Celso Furtado), o primeiro plano nacional a fazer uma referência explícita à política regional, embora saibamos que ele não foi implantado.

Alguns analistas explicam o desaparecimento dos discursos dessas políticas devido à descentralização, presente na Constituição de 1988, e à crise do planejamento tradicional, irrompida na década de 80. Embora esses dois motivos possam ter gerado um questionamento do modelo de políticas urbanas e de políticas regionais adotado naquele período, eles não significaram uma desqualificação da importância do espaço urbano e do espaço regional, de *per si*. Ao contrário, a continuidade de investimentos federais, de peso, sobre os mesmos, independente da existência de tais políticas, é o maior exemplo da sua relevância.

Nosso objetivo aqui é identificar o que têm sido, em termos históricos, as “políticas urbanas e regionais de fato”, mostrando que as formuladas no breve período acima citado eram “pseudo-políticas”, razão pela qual foram facilmente descartadas.

Para tanto, no texto que se segue, vamos, numa primeira parte, resgatar o uso corrente das expressões “política urbana” e “política regional” no Brasil e apontar as inquietações que elas nos trazem hoje. Em seguida, realizaremos uma releitura da História do Brasil para entender a origem desse tipo de políticas, reportando-nos ao período colonial em busca das raízes da construção do “espaço urbano-regional”. Com esse subsídio da História, encerramos este trabalho, lançando para debate a idéia de uma “política urbana-regional”.

## UM RESGATE DAS POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS

No Brasil, tornou-se lugar comum, entre técnicos e acadêmicos da área de planejamento urbano, falar sobre política urbana, a partir de meados da década de 60. Trabalhos seminais, como os de Modesto (1965), Wilhelm (1967, 1969), Costa (1969, 1972), Tolosa (1972, 1973, 1977) e Barat (1973, 1976), entre outros, advogavam a necessidade de uma política urbana nacional. Consideravam que boa parte das dificuldades de implantação das experiências de planejamento urbano que vinham ocorrendo no país, em geral ligadas à elaboração de planos diretores municipais<sup>2</sup>, deviam-se à ausência dessa política, entendida como um referencial maior, capaz de nortear as ações urbanas, até então pontuais.

O ano de 1974, quando se editou o item “Política de Desenvolvimento Urbano”, no capítulo “Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e

<sup>2</sup> Um levantamento dessas dificuldades foi apresentado, na tese de Mestrado da autora “Planejamento local integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado” (COPPE/UFRJ, 1976), em especial, nos itens: *Críticas ao planejamento municipal realizado até 1966*, pp. 57-60 e *Avaliações já realizadas*, pp. 133-148.

Preservação do Meio Ambiente” do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)<sup>3</sup>, tem sido “sagrado” como marco temporal da nossa primeira política urbana nacional. Antes disso, alguns autores admitiam que já existia um conjunto de iniciativas em relação ao meio urbano, as quais, somadas, constituíam o que denominaram uma “política urbana de fato”. (Francisconi & Souza, 1976: 3) Trata-se, no nosso entender, de um adjetivo correto, mas utilizado de maneira equivocada, pois foi cunhado como contraponto a uma “política urbana de direito”, ou seja, para justificar o advento de uma política nacional de desenvolvimento urbano, sob o pressuposto de que, até então, as ações decorrentes de políticas globais, econômicas, regionais e setoriais, não representavam atos de vontade e nem de tomada de decisões que enfeixassem políticas sobre o espaço urbano.

Portanto, convivemos desde os idos anos 60, ou seja, há mais de trinta anos, com a idéia de que não havia política urbana no Brasil até 1975, razão pela qual ela foi tão reclamada antes disso e sua chegada foi tão festejada, assim como sua ausência, após 1985, foi tão lamentada. Reclamada, festejada e lamentada por quem? Afinal, o que era essa política urbana?

Era a política urbana da tecno-burocracia e da academia, que tinha o Estado como seu principal ator. Foi concebida, formulada e implantada pelo Estado, especialmente por meio do Poder Executivo da União, já sob a égide da crise do planejamento desenvolvimentista (Bielschowsky, 1988)<sup>4</sup>, mas ainda no auge do projeto de integração e segurança nacional (Couto e Silva, 1981). Seu objeto de atuação era o território nacional, embora a temática urbana fosse abordada como um “setor”. Sofreu influência do, já longínquo, racionalismo do movimento modernista e foi respaldada por um misto do *comprehensive planning* inglês, do *aménagement du territoire* francês e do *land use* americano. Adotava, em suas entrelinhas, um embasamento teórico pautado no equilíbrio do sistema de cidades, sustentando que, por meio deste, seria possível atingir uma melhor qualidade de vida.

Entretanto, não podemos esquecer que essa política urbana recebeu algumas heranças importantes dos seis Planos Nacionais que antecederam o II PND, a saber:

– no Plano Trienal (1963-1965), o espaço urbano não aparecia como objeto de planejamento pois as cidades eram referidas como “grandes coletividades” e havia apenas menções esparsas a trabalhadores

<sup>3</sup> Ver pp. 77-83 em: República Federativa do Brasil. II PND – Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília, setembro de 1974.

<sup>4</sup> Principalmente quando o autor se refere às questões redistributivas pp. 350-56.

urbanos, zonas urbanas e ao setor urbano, em geral, confrontado com o rural. Porém, é digno de registro o lançamento de idéias, mais tarde, apropriadas pelos discursos de política urbana, como: urbanização resultante da industrialização; pobreza e precárias condições de vida; e elevação da renda e sua mais equitativa distribuição;<sup>5</sup>

– no Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG (1964-1966), o espaço urbano se fez mais presente, embora embutido nas denominadas “políticas de produtividade social” (emprego e habitação). Mencionou-se que a política habitacional deveria fazer parte de uma “política de planejamento urbanístico e de desenvolvimento regional”, mas esta não foi formulada. Previu-se somente assistência a estados e municípios para elaborarem planos urbanísticos;<sup>6</sup>

– no Plano Decenal (1967-1976), dedicou-se um capítulo à temática urbana, onde definiram-se as bases de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Propôs-se que o potencial local, equacionado em nível microrregional, e sua estratégia de aproveitamento, equacionada em nível macrorregional e nacional, se baseassem em regiões-programa e pólos de desenvolvimento, a partir das experiências da Inglaterra, Estados Unidos e França. Portanto, não se chegou a formular uma política urbana, e sim uma metodologia para tal. Vale ainda destacar que a edição de um volume específico para o desenvolvimento social, onde se incluiu a habitação, deixou claro que a política urbana não deveria ser confundida com a política setorial de habitação;<sup>7</sup>

– no Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970), o espaço urbano foi incluído nas “Políticas de Emprego e População”,

<sup>5</sup> Ver pp. 26-7, 91-6, 127-8 e 147 em: Brasil, Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), dez. de 1962. Este plano, elaborado em meio à crise política brasileira, não chegou a ser assumido como plano nacional de governo e não foi implantado.

<sup>6</sup> Ver pp. 87-89 em: Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (síntese). Documentos EPEA nº 1, maio de 1965. Nesse plano também existem outras referências sobre a temática urbana nos capítulos das Diretrizes agrícolas (pp. 94, 96 e 108) e de Saúde e Saneamento (p. 220).

<sup>7</sup> Ver pp. 99-138 em: Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (versão preliminar). Tomo VII - Desenvolvimento Regional e Urbano. A política de habitação foi inserida no Tomo VI. O Plano Decenal, por divergências intra-governamentais, não chegou a ser assumido como plano nacional de governo e, portanto, nunca foi implantado.

onde uma das linhas de ação era a distribuição espacial destas. Embora restrito ao enfoque da concentração demográfica e das migrações, foi abordado em conjunto com o espaço regional e chegou-se a mencionar uma política de desenvolvimento urbano integrado;<sup>8</sup> – nas Metas e Bases para a Ação de Governo (1970) voltaram as referências esparsas ao espaço urbano e não se falou mais em política urbana, apesar de haver um capítulo sobre desenvolvimento regional e urbano, onde constavam as idéias de equidade e redistribuição. A temática urbana foi incluída na política regional e propôs-se a integração do núcleo industrial-agrícola do Centro-Sul (eixo São Paulo-Rio-Belo Horizonte) com as áreas próximas, por meio do planejamento das áreas metropolitanas e dos principais centros urbanos, cuidando-se da sua hierarquização dentro da região;<sup>9</sup> e – no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), novamente, havia breves referências ao espaço urbano, ligadas ao regional e à estratégia de integração nacional, a saber: a criação das regiões metropolitanas como uma medida para consolidar o desenvolvimento do Centro-Sul; e a reorientação dos fluxos migratórios rurais-urbanos do Centro-Sul para o próprio Nordeste e para as áreas de fronteira.<sup>10</sup>

Mesmo não podendo afirmar que tais Planos Nacionais tenham sido utilizados como subsídios para formular a política urbana nacional de 1975, eles, com certeza, sinalizaram a tônica das preocupações dos governos da ditadura a serem nela incorporadas: questões de redistribuição espacial e equidade, migrações, habitação e saneamento, com ênfase nas regiões metropolitanas. Além disso, dois aspectos chamam-nos atenção. O primeiro é que, na maioria dos Planos Nacionais da década de 60, já havia intenção de se formular uma política urbana nacional, embora não tenham sido feitas propostas: no PAEG falava-se em política de planejamento urbanístico, no Plano Decenal em política nacional de desenvolvimento urbano e no PED em política de desenvolvimento urbano integrado. O segundo é a relação da

<sup>8</sup> Ver p. 30 em: Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O Desafio Brasileiro e o Programa Estratégico, s/d.

<sup>9</sup> Ver pp. 233-6 em: Brasil, Presidência da República. Metas e bases para a ação de governo, setembro de 1970. Ficou conhecido como MEBAG e não era propriamente um plano nacional, mas um documento de trabalho a ser complementado pelo Orçamento Plurianual de Investimentos (1971/73) e pelo I PND. Entretanto, tem sido tratado como tal, em referência ao intervalo entre 1970 e 1972.

<sup>10</sup> Ver pp. 25-6 em: República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972/74, dezembro de 1971.

temática urbana com a política regional, presente em todos esses Planos, o que, curiosamente, se arrefeceu a partir do II PND, quando passamos a ter propostas de política urbana e regional separadas, embora, por vezes, uma se remetesse à outra.

Vejamos o conteúdo da proposta de política urbana nacional do II PND. Seu pano de fundo tomou por base as seguintes questões:

- a velocidade acelerada do processo de urbanização que gerou uma sociedade predominantemente urbana;
- o desequilíbrio do sistema urbano com a metropolização prematura, a proliferação de grandes aglomerados urbanos e a pulverização de pequenas cidades, sem um número de cidades médias para dar equilíbrio ao conjunto, além de uma distribuição espacial concentrada no litoral; e
- as cidades como núcleos concentradores de riqueza, mas como locais onde a problemática urbana assumia grandes dimensões, a exemplo da desigualdade na distribuição dos equipamentos sociais urbanos.

A partir desse pano de fundo definiu-se como objetivo: promover melhor estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. A estratégia indicada foi a desconcentração a ser realizada mediante a implantação de regiões metropolitanas (metrópoles nacionais e regionais) e a seleção de pólos secundários, como núcleos de apoio ao processo de ocupação. Complementarmente, propuseram-se estratégias para cada macrorregião, mas estas deram origem a um conjunto de medidas e recomendações relativas somente à infra-estrutura social e ao controle do uso do solo, ou seja, desligadas da política regional e da dinâmica econômica do país.

Passemos agora a analisar o contexto político e econômico em que essa política foi formulada. O ano de 1975 marcou o início do “desmoronamento do milagre econômico”. Mas o II PND situava o “Brasil como Potência Emergente” pois tinha-se a ilusão de que o Estado, com todos os mecanismos fiscais e monetários nas mãos, conseguiria manter o milagre e sobrepor-se às crises interna e mundial, absorvendo o “primeiro choque do petróleo”.

São dessa época as polêmicas sobre redistribuição de renda, incluídas nos discursos oficiais dos Planos Nacionais sob a forma de políticas específicas para os setores sociais, onde se inseriu a política urbana. As consequências perversas do projeto de modernização conservadora, iniciado na década de 50, estavam cristalizadas. No desenho dessa política urbana o processo de urbanização foi considerado como determinado e não como

determinante.<sup>11</sup> O espaço urbano aparecia como palco de problemas e as ações da política urbana deveriam corrigir os efeitos nocivos do modelo de crescimento econômico adotado, com características centralizadoras, concentradoras e excludentes. Portanto, a política urbana tinha função compensatória e corretiva. Surgiu como uma política de atendimento a carências, isto é, anti-*déficit* de serviços coletivos. Essa postura também visava responder a um começo de perda de poder do partido do governo da ditadura em relação à oposição, especialmente em alguns dos maiores aglomerados urbanos do país, as regiões metropolitanas.

Além disso, a política urbana postulava desconcentração geográfica, mas a política econômica buscava um novo patamar de substituição de importações, com ênfase nos setores de bens de capital e insumos básicos, que possuíam caráter nitidamente reconcentrador em termos espaciais. Isso equivale a reconhecer uma contradição entre os discursos das políticas enfeixadas no mesmo plano de governo.

Seguiu-se a esta política urbana uma outra que vigorou nos anos 1980/85. Formulada como subsídio ao III PND<sup>12</sup>, não foi por ele incorporada. Cabe lembrar que, nessa época, ocorreu uma recentralização de poder, dentro do próprio aparelho de Estado do Poder Executivo, nas mãos da SEPLAN, que era contra o planejamento. Portanto, a política urbana do último governo da ditadura foi aprovada apenas por uma Resolução do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU).<sup>13</sup>

Ela começava definindo que a política nacional de desenvolvimento urbano é o elemento da política nacional de desenvolvimento que diz respeito ao processo de urbanização nas dimensões inter e intra urbana. Seus objetivos estavam relacionados a essas duas dimensões: melhor distribuição espacial da população e atividades produtivas; estruturação de um sistema de cidades equilibrado e harmonizado com diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-oeste; e aumento da qualidade de vida urbana via melhoria das condições habitacionais, de transporte urbano e de saneamento básico. Sua estratégia também era a desconcentração, construída por meio de um cruzamento entre categorias

<sup>11</sup> Sobre esse ponto, é fundamental resgatar a discussão teórica de Schmidt (1983:42), principalmente, a realizada no capítulo 1: "O estado e as políticas públicas", que gerou o quadro de Abordagens Comparativas.

<sup>12</sup> República Federativa do Brasil. III PND - III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85, setembro de 1980. Alguns analistas consideram que esse foi um Plano Nacional fluido, elaborado tão somente para cumprir uma formalidade.

<sup>13</sup> Resolução CNDU nº 003 de setembro de 1979.

espaciais (áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e com funções especiais) e centros urbanos classificados em metropolitanos, de porte médio, de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio.

Conhecendo o perfil dessa proposta, fica claro porque ela entrou em choque com o III PND. Este, ao contrário do anterior, incorporou a crise mundial que envolvia o “segundo choque do petróleo” e o aumento dos juros da dívida externa, na medida em que suas diretrizes básicas recaíram sobre questões como: o balanço de pagamentos, o problema energético, o reforço à promoção de exportações e a contenção dos gastos públicos. Tais diretrizes, em especial a última, traduziram-se em cortes de recursos a serem aplicados em habitação, transporte e saneamento e geraram queda nos níveis de bem-estar. Significaram também a aceleração dos mecanismos de transferência de renda entre cidades e entre segmentos da população dentro de uma mesma cidade que tiveram como consequência a aceleração dos níveis de desemprego.

Com esse resgate da evolução do ideário das políticas urbanas nacionais e da “carga” que elas possuíam, chegamos ao ano de 1985. Resta-nos indagar: elas poderiam ter sido diferentes? Não, tais políticas foram consoantes com o seu tempo. Um tempo de excessiva centralização do papel do Estado nas mãos do Poder Executivo da União, que vivemos durante a ditadura militar.

A edição da Carta Magna em 1988 mudou esse entendimento, visto que nela a temática urbana foi descentralizada. A União passou a ter competência somente para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano, enquanto a atribuição de executar a política urbana tocou à esfera municipal.<sup>14</sup> Com isso, criou-se uma expectativa de que uma nova política urbana nacional fosse desenhada tendo como eixo o princípio da descentralização, mas não que seria banida da agenda de planejamento do Poder Executivo da União.

Na verdade, desde 1985, com o advento da Nova República, deixou de existir um discurso oficial de política urbana nacional. Propostas houve.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Segundo a Constituição do Brasil de 1988, a competência da União, nessa matéria, está estabelecida no inciso XX do art. 21 e a competência municipal no inciso VIII do art. 30. Ver também art. 182, da Política Urbana no cap. II- Ordem Econômica e Financeira.

<sup>15</sup> Dentre as propostas destacamos: 1) a elaborada, em fins de 1982, pela Fund. Pedrosa Horta, órgão de apoio técnico do MDB, inserida no doc. básico do Programa do Partido – “Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil”; 2) a produzida, em fins de 1984, pelo CNDU, sob a forma de um doc. intitulado “Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil: dilemas e desafios”; 3) a preparada, em fev. de 1985, pela Sec. Téc. do Dr. Tancredo Neves, que gerou o doc. “A questão regional-urbana no Brasil: temas e problemas”; 4) a inserida no capítulo de desenvolvimento urbano do I PND da Nova República, aprovado por lei em jun. de 1986; e 5) a elaborada por uma Comissão Técnica do CNDU, já no âmbito do então Min. de Desenvolvimento Urbano, em nov. de 1986.

Algumas até incluídas nos sucessivos Planos Nacionais elaborados nesse período.<sup>16</sup> Mas o fato é que nenhuma delas foi assumida como norteadora da ação do Poder Executivo da União sobre o espaço urbano.<sup>17</sup> É importante ressaltar que, com o fim do regime de exceção, os Planos Nacionais não tinham mais o mesmo peso dos PNDs pois não espelhavam, propriamente, um projeto nacional.

Além disso, no período pós-85, o governo da Nova República, ao adotar o emblema do “tudo pelo social”, enfatizou um tipo de desenvolvimento social que considerava a temática urbana como uma dimensão da política social. Assim, a política urbana nacional, já concebida como compensatória, conforme mostramos antes, nessa época foi confundida com a política social, permitindo que tal característica fosse mais explorada ainda.<sup>18</sup>

Contudo, os investimentos da União sobre o espaço urbano no período pós-85 foram constantes e, em alguns momentos, até mais significativos, embora de forma atomizada por meio de ações setoriais, conforme mostra Souza (1991). Melo & Moura (1990) acrescentam que o aumento de recursos destinados ao espaço urbano, na década de 80, deveu-se à presença marcante de organismos de cooperação técnica e financeira internacional, como o Banco Mundial. Além disso, a proliferação de movimentos sociais urbanos e de organizações não governamentais, atores que passaram a exercer pressão sobre o Estado, também pode ser alinhada como fator explicativo do crescimento do volume desses recursos. Toda essa atuação visava a melhorar os indicadores de qualidade de vida, o que, de fato, poderia ser obtido via políticas setoriais e globais, prescindindo de uma política urbana. E foi o que aconteceu.

---

<sup>16</sup> Não é exagero afirmar que nos anos pós-85 o país esteve perdido em termos de diretrizes de planejamento e de projeto nacional (de nação). O número de planos que se superpunham no tempo bem demonstra isso. Tivemos o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) complementado pelo Programa de Estabilização (conhecido como Plano Cruzado) lançado no fim de fevereiro de 1986, ambos desenhados sob a chancela da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Seguiu-se a este o Plano de Controle Macroeconômico, de julho de 1987, elaborado pelo Ministério da Fazenda (conhecido como Plano Bresser). Paralelamente, a SEPLAN lançou o Programa de Ação Governamental (1987-1991). No início da década de 90, foi elaborado o documento Brasil: um projeto de reconstrução nacional e em 1995, foi lançado o Plano Plurianual (1996-1999).

<sup>17</sup> Smolka chega a se referir à “atual absoluta indigência de propostas abrangentes de política urbana ao nível do debate nacional” (1995: 308).

<sup>18</sup> Fazem parte desse ideário os livros editados por Jaguaribe (1980, 1986).

## UM RESGATE DAS POLÍTICAS REGIONAIS NACIONAIS

Ao contrário das denominadas “políticas urbanas” que, como vimos, só foram cunhadas com esse nome a partir de 1975, as políticas regionais já faziam parte dos discursos dos Planos Nacionais desde 1962. Portanto, não há o que procurar, nas entrelinhas de cada um deles, sobre o enfoque dado ao espaço regional. Seu resgate, embora envolva um período mais longo, é menos tortuoso do que aquele da política urbana.

A maioria dos pesquisadores regionais reconhece que a presença do Poder Central sobre a temática regional iniciou-se no século passado, voltada para o problema da seca do Nordeste. Admitem que tal presença se expandiu, durante a primeira metade deste século, por meio da criação de uma série de órgãos com atribuições de atuar também sobre outras regiões como a Amazônia, o Vale do São Francisco, o Planalto Central, a Fronteira Sudoeste do Brasil e a Baixada Fluminense. Enfatizam o destaque especial de recursos para o Nordeste, a Amazônia e o Vale de São Francisco, por via constitucional, em 1946.<sup>19</sup> A par disso, consideram que as ações regionais desse período não constituíam políticas regionais, pois eram isoladas dos planos globais, pontuais e marcadas pelo assistencialismo.

Embora não assumido como plano de governo, o Plano Trienal, formulado em 1962, logo em seguida à criação da SUDENE (1959), tem sido adotado como marco oficial das políticas nacionais de desenvolvimento regional.

Não vamos aqui reproduzir as políticas regionais dos vários Planos Nacionais<sup>20</sup> porque sua postura, com pequenas modificações, foi praticamente a mesma. Nesse sentido, apresentaremos os delineamentos das duas propostas inseridas nos Planos Nacionais não assumidos como planos de governo, quais sejam, as do Trienal e Decenal, para fazer contraponto com as demais.

A concepção pioneira da política regional do Plano Trienal estava lastreada em um ideário que previa uma intervenção nas causas das desigualdades e não nos efeitos. Além disso, preconizava integrar a política regional e as políticas macroeconômicas, em especial a cambial e a de redução da inflação. Visava desenvolver as distintas áreas do país para reduzir as disparidades regionais de níveis de vida e promover um desenvolvimento mais equilibrado no território. Tais objetivos seriam atingidos por meio de uma estratégia de localização de atividades econômicas que evitasse concentração de investimentos. Como diretrizes constavam pré-investimentos relacionados

<sup>19</sup> Para um resgate da atuação deste período ver Costa (1971).

<sup>20</sup> Um resumo de cada uma delas pode ser visto em Steinberger (1988).

ao levantamento de recursos naturais e ao aperfeiçoamento do fator humano, aliadas à continuidade de favores diferenciais já definidos desde 1960.<sup>21</sup>

Por sua vez, o Plano Decenal começava discorrendo sobre o estado da arte da política regional no Brasil, ao mostrar que a concepção original, assistencial e calcada na idéia de que as causas da pobreza estavam ligadas a fatores climático-naturais, evoluiu, num segundo momento, com a implantação dos estímulos fiscais no Nordeste, para a idéia de alterar a estrutura econômica das áreas-problema. Propôs uma nova concepção de política regional, denominada “regional-nacional”, qual seja a de, em paralelo ao crescimento econômico, se promover a integração das várias regiões do país, objetivando criar um mercado nacional diversificado. Essa concepção transcenderia o aspecto econômico e teria implicações de ordem política, ligadas à unidade do país, e de ordem estratégico-militar, pelo reforço à segurança nacional. Os autores do Plano Decenal eram radicalmente contra o objetivo, até então definido, de eliminar as disparidades regionais, por considerarem-no utópico e poder levar a um nivelamento por baixo. Em lugar disso, propuseram a criação de um processo auto-sustentado de desenvolvimento regional, fixando-se para cada região uma taxa compatível com o crescimento do país e com as suas possibilidades de auto-sustentação, respeitada a diferenciação econômica.<sup>22</sup>

Sobre essas propostas, é importante esclarecer que ambas foram rejeitadas no momento de suas formulações. A do Plano Trienal, não só por ter sido elaborada antes do regime de exceção mas, principalmente, pelo seu conteúdo contrapor-se ao ideário da ditadura, expresso no discurso do PAEG, na medida em que adotava uma postura de, simultaneamente, crescer e dividir os frutos do crescimento e não crescer para depois dividir. A do Plano Decenal não foi aceita porque também entrou em choque com o discurso do PAEG, mas, no fundo, ela foi a base da integração nacional aprofundada nos planos posteriores.

Portanto, o PAEG funcionou como um marco divisório das idéias sobre política regional. Isso porque pregava atenuar as disparidades regionais e assegurar um aumento contínuo da renda *per capita* das regiões subdesenvolvidas, por meio dos denominados “mecanismos equilibradores”. Estes significavam promover intercâmbio de capital e mão de obra entre as áreas mais e menos desenvolvidas, ou seja, induzir o fluxo de capital do Centro-Sul para o Nordeste e o fluxo migratório no sentido contrário. As áreas objeto de atuação eram aquelas em “estado flagrante de subdesenvolvimento e focos

<sup>21</sup> Ver pp. 7-40 e 81-7, op. cit., nota 6.

<sup>22</sup> Ver pp. 13-8, op. cit., nota 8.

de atraso econômico” em todas as macrorregiões. Vale destacar ainda que o PAEG admitia, explicitamente, a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, com maiores economias externas e de escala, dada a meta de maximizar a taxa de crescimento econômico do país a curto prazo.<sup>23</sup> Com esses delineamentos, podemos afirmar que se tratava de uma política regional baseada nos efeitos e não nas causas, uma vez que negava o potencial de desenvolvimento intrínseco às áreas menos desenvolvidas, considerado tanto no Plano Trienal como no Decenal.

Quanto às demais políticas regionais, formuladas a partir de 1968, incluindo a do PED, MEBAG e dos I, II e III PNDs, todas adotaram uma postura de desenvolvimento regional que também buscava a redução dos desequilíbrios regionais, mas seu referencial maior era a integração nacional. Esta pode ser traduzida numa proposta que visava a desenvolver o Nordeste<sup>24</sup>, ocupar a Amazônia e o Centro-Oeste, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul. As estratégias adotadas foram: ampliar a fronteira econômica, plantando grandes projetos de colonização, pólos e complexos industriais, minerais e agrícolas, e realizar investimentos pesados em infra-estrutura técnica (transporte rodoviário, telecomunicações e energia) para interligar as regiões.

O fato dessas propostas terem como pano de fundo a integração nacional significou uma investida concreta sobre as causas dos desequilíbrios regionais? O que elas trouxeram de diferente em relação à postura do PAEG?

Todos os discursos de política regional nacional partiram do mesmo ponto: o reconhecimento de diferenças regionais traduzidas, indistintamente, como desníveis, desigualdades, disparidades ou desequilíbrios. A busca de sua redução, tendo como meta que regiões menos desenvolvidas crescessem a taxas maiores, equivaliu a adotar como referência o padrão hegemônico do Centro-Sul e não a promover um desenvolvimento regional respeitando e valorizando as diferenças regionais. Equivaliu a trabalhar com a patologia regional e gerar uma atuação compensatória e corretiva, onde regiões menos desenvolvidas, qualificadas como subdesenvolvidas, pobres, atrasadas, deprimidas e problemas, em geral, foram os espaços-alvo.

Paralelamente, a integração regional fez com que o olhar dos planejadores se voltasse para o país e não para as regiões. Nessa postura, o espaço regional

<sup>23</sup> Ver pp. 45 e 229, *op. cit.*, nota 7.

<sup>24</sup> Embora esses planos nacionais tenham seguido a postura do Plano Decenal, eles não assumiram a crítica feita, pelos seus autores, sobre a definição de taxas de crescimento. Assim, no MEBAG propunha-se que o Nordeste crescesse a 6%aa, no I PND a 8% e no II PND a 10%.

passou a ser um mero instrumento de tal política. Prevaleceu, portanto, um enfoque autárquico, de um modelo de desenvolvimento centralizado e único, onde os interesses predominantes, em geral, eram externos às regiões e até mesmo ao próprio país, a fim de facilitar a penetração do capital nacional e internacional.

Face a isso, é forçoso concluir que, a despeito de se ter atingido a integração nacional e uma significativa desconcentração demográfica (Martine, 1995), a desconcentração econômica foi tímida (Diniz, 1994) e não reduziu as disparidades regionais, pois criou apenas “ilhas de prosperidade” (Pacheco, 1996). Assim, resta-nos constatar que a política regional efetivamente implantada, no período 62-85, foi mesmo a do PAEG.

Similarmente ao que ocorreu com a política urbana, no período pós-85, também deixaram de existir discursos de política regional de âmbito nacional. Propostas houve<sup>25</sup>, mas nenhuma foi assumida como orientação oficial do Estado sobre o espaço regional. Além disso, assistimos a um “desmonte” do arranjo institucional de planejamento regional. Na passagem da década de 80 para a de 90, foram extintos o Ministério do Interior e, com ele, a Secretaria Especial da Região Sudeste e as Superintendências das Regiões Sul e Centro-Oeste. Apenas as Regiões Norte e Nordeste ainda possuem órgão regionais, embora não mais com a mesma presença de antes. Nesse sentido, é de se perguntar se essas decisões foram tomadas face a um novo entendimento constitucional sobre a temática regional. (Steinberger, 1991)

Quando analisamos o recorte regional da Carta de 88, causa surpresa o fato de que poucas novidades foram introduzidas sobre tal temática. Continua-se clamando pela redução das desigualdades regionais, bem como pelo equilíbrio entre as várias “regiões macroeconômicas” e prevê-se uma atuação diferenciada nas denominadas “regiões em desenvolvimento”, Nordeste, Norte e Centro-Oeste, inclusive com destinação de recursos específicos, a partir da elaboração de “planos regionais de ordenação do território”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> As fontes das propostas 1, 2, 3 e 4, citadas na nota 16, são as mesmas. Aqui acrescentaríamos, como especificamente regional, a formulada pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério do Interior em meados de 1985 e a do MINTER. Diretrizes de desenvolvimento regional. Subsídios ao I PND da Nova República, Brasília.

<sup>26</sup> Esta matéria está regulada nos arts 21 (inciso IX), 43, 151, 159, 170 (inciso VII) e 192 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 e no art. 35 das Disposições Transitórias.

## AS INQUIETAÇÕES DA DÉCADA DE 90

O que podemos concluir do resgate anterior sobre as políticas urbanas e as políticas regionais? Os discursos formulados pelo Estado para essas políticas, no período 1962-85, em raros momentos tiveram a pretensão de trabalhar sobre potencialidades e não sobre patologias, inserindo o espaço urbano e o espaço regional como elementos ativos do processo de desenvolvimento, ocasiões em que andaram na contramão das políticas econômicas vigentes. No geral, prevaleceu um enfoque instrumental do espaço, como mero *locus* físico-geográfico de população e atividades que o Estado, a serviço de grupos de interesse nacionais e internacionais, moldou a seu gosto, gerando uma série de desvios a serem corrigidos. Com isso, a postura adotada nessas políticas teve um caráter compensatório e suas propostas foram confundidas com políticas setoriais e sociais, ou seja, não retrataram a dimensão espacial de uma política nacional.

A despeito disso, vimos que naquele intervalo de tempo a postura não poderia ser outra e que, no período seguinte, a opção do Estado foi não mais formular políticas urbanas e regionais. Vimos ainda que tal opção não pode ser explicada somente pela descentralização constante na Constituição de 88 e pela crise do planejamento dos anos 80. Mais do que isso, parece ter sido fruto de decisões políticas ainda não suficientemente esclarecidas.

Essa conclusão poderia induzir-nos a dizer que, no Brasil, está encerrado o “breve capítulo” das políticas urbanas e das políticas regionais de âmbito nacional. Porém, a contínua intervenção sobre o espaço urbano e regional, não mais somente do Estado, aliado às tradicionais elites conservadoras, mas também de atores como movimentos sociais (Ribeiro, 1995) e organizações não governamentais, com base em políticas econômicas, sociais e setoriais, leva-nos a refletir mais cuidadosamente sobre essa questão.

A década de 90 tem trazido inquietações, já anunciadas nos anos 80, que nos permitem agregar outras explicações sobre a propalada ausência de discursos de política urbana e de política regional nacional desde 1985.

Estão em voga discussões sobre uma “nova ordem mundial” (Santos, 1993) e sobre um “novo paradigma” (Cardoso, 1994) pautado em um modelo de acumulação cujo pano de fundo se baseia na reestruturação econômica e no desenvolvimento sustentado. Flexibilidade, terceirização, competitividade e produtividade em tempos pós-modernos (Harvey, 1993) de neo e pós-fordismo (Lipietz, 1993), supervalorização da técnica, da informação (Santos, 1996) e da cultura de consumo (Featherstone, 1995), fusões de grandes grupos financeiros e industriais, aliadas à formação de blocos regionais (Ostry, 1993) e à diminuição do poder dos Estados Nacionais são os ingredientes

do atual padrão mundial capitalista, cujo emblema é uma globalização que propugna desterritorialização e fragmentação. Paralelamente, assistimos à emergência do local como escala de poder (Raffestin, 1993), à revalorização das culturas genuínas, à exacerbação de conflitos étnico-religiosos (Rosenthal, 1996) e à descentralização como base de um novo modelo de planejamento, agora denominado de “estratégico” (Huertas, 1995).

Nesse quadro é importante verificar como o Brasil está tentando inserir-se em tal padrão e quais as conseqüências dessa inserção sobre a relação sociedade-Estado Nacional. A adoção de uma política econômica neoliberal (da qual fazem parte medidas de estabilização monetária e combate à inflação, ao lado da implantação de privatizações e reformas), sem o respaldo de um projeto nacional, vem gerando uma abertura frágil, definida muito mais por regras externas, do mercado e de organismos internacionais, do que pelo Estado.<sup>27</sup> Evidencia-se, com isso, um início de conflagração sócio-econômica, marcada por um baixo crescimento produtivo do país, resultado de falências, endividamentos, reduções do tamanho das empresas e desemprego, além de fome, violência urbana e rural, greves e descontentamentos de todo tipo, principalmente nos grandes aglomerados urbanos e nas sub-regiões não competitivas. É a face espacial da exclusão social e econômica.

Diante desse panorama o espaço, o território, o tempo, a distância, as fronteiras, a cidade, a região e o lugar, conceitos que constituem o âmago de políticas urbanas e regionais, estão sendo hoje questionados.

Nesse sentido, cabem as perguntas: ainda é oportuno formular políticas nacionais urbanas e regionais? Políticas de que tipo? Elas seriam novamente compensatórias, agora dos efeitos desse padrão mundial? É forçoso dizer que essas indagações não fizeram e nem fazem parte das preocupações das agendas dos governantes e dos partidos políticos na última década. É verdade que os investimentos sobre o espaço urbano e regional continuam sendo realizados, mas têm sido pontuais e emergenciais, ou seja, para atender a demandas imediatas e interesses específicos.

Paradoxalmente, assistimos à recente criação das Secretarias de Política Urbana e de Política Regional, além do retorno da temática urbana e regional no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), ambos no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. Sabemos que, nesse momento, não

<sup>27</sup> No Brasil, levando em conta a centralização do período da ditadura, o Estado que está se retirando é o do Poder Executivo da União, pois o Legislativo e o Judiciário estão retomando, embora, na sua maioria, de maneira arcaica e conservadora, dominada pelos mesmos grupos de sempre, a exemplo dos ruralistas.

é mais tão fácil esboçar as diretrizes de uma política urbana<sup>28</sup> e de uma política regional nacional. Não basta juntar um grupo de tecnoburocratas e acadêmicos como outrora. Há que se buscar parcerias na concepção, na formulação e na implantação de políticas como essas. A quem, senão ao Estado, caberia coordenar essa tarefa? Mas coordenar quem?

A resposta a essas perguntas leva a outras, estruturais, que nos remetem à essência da ação sobre o espaço urbano e regional:

- quem está por trás do Estado na alocação de recursos sobre o espaço urbano e regional na falta do balizamento, oficial e explícito, de políticas urbanas e políticas regionais nacionais, depois de 85?
- a existência de discursos de política urbana e de política regional nacional nos anos 60, 70 e 80 realmente condicionou a aplicação de recursos?
- como eram realizados os investimentos antes de existirem, oficialmente, políticas urbanas e regionais nacionais?
- política urbana e política regional foram “invenções” da ditadura que perderam o sentido com a retomada da normalidade democrática?<sup>29</sup>
- a ausência de discursos específicos de políticas urbanas e regionais nacionais significa a inexistência de políticas urbanas e regionais?
- a quem, atualmente, poderia interessar uma política urbana e uma política regional de âmbito nacional?

Onde, se não na História do Brasil, buscar respostas para tais indagações? Uma História que está aí para ser relida e recontada. Pode parecer estranho que, num momento como o de hoje, voltemos ao passado para buscar subsídios na História. Seria algo que deixamos de ver? O que, daqueles longínquos tempos, pode nos ajudar nesse emaranhado de indagações com que nos deparamos agora no que se refere ao significado de políticas urbanas e de políticas regionais? Vamos nos valer da História porque acreditamos que ela é

<sup>28</sup> Cabe lembrar que o governo brasileiro fez um grande esforço para produzir um relatório nacional sobre a temática urbana, a fim de participar na conferência do Habitat II em 1996. Nele, em especial, no “Plano de Ação” encontramos uma proposta de política urbana. Mas qual política? Aquela cuja conceituação é considerada um avanço por enfeixar políticas setoriais como as de habitação, de saneamento e de transportes urbanas (p. 6).

<sup>29</sup> Embora o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), tenha se constituído em 1958, no âmbito do BNDE, gerando o relatório intitulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” e, portanto, antes do período da ditadura, a primeira política regional, de âmbito nacional, foi a do Plano Trienal. A sua postura, como vimos, foi bem diferente da adotada logo a seguir. A despeito disso, não podemos esquecer que o golpe de estado, já estava sendo urdido desde o final da década de 50, conforme nos mostra Dreifuss (1987).

capaz de nos permitir desvendar como ocorreram as várias formas de representação e conquista de poder no espaço urbano e regional, seja através de alianças, pressões ou rebeliões. Desvendar, com isso, a existência de uma história urbana e regional do nosso território que obedeceu a uma lógica de intervenção.

Em geral, a História do Brasil é contada considerando o território como um todo único e tem sido narrada por meio: das políticas de colonização estabelecidas desde o século XVI até o início do século XIX; das políticas de integração e unidade nacional da monarquia; e das políticas de desenvolvimento do século XX.

Em função disso, independente do seu alternado caráter de descentralização e centralização, podemos dizer que tais políticas eram nacionais. Foram resultantes de decisões que geraram cenários territoriais passíveis de serem configurados em diferentes mapas do Brasil, ao longo dos séculos. Essas decisões foram tomadas por alguns “personagens” que atuaram, primeiramente, em conjunto com o Estado Português e, depois, com o Estado Brasileiro.

Aqui, a palavra “personagem” está sendo utilizada na seguinte acepção: no sentido oposto ao que Marx denominou de “persona” — nomes privados que são próprios de classes sociais que representavam. Com significado diverso do aprendido na História que seleciona nomes para serem consagrados como personalidades. Personagem distinto de personalidade pois o que nos importa é o substantivo comum e não o próprio, ou seja, seu significado extrapola um indivíduo e estende-se a categorias de indivíduos que, ao assumirem papéis similares<sup>30</sup>, exercem seu poder, fazendo acontecer fatos no tempo e no espaço.

O poder dessas personagens se manifestou em decisões que foram sendo tomadas de acordo com seus interesses específicos. Aqui vamos supor que tal poder era representado não só em termos político-econômicos, mas também em termos espaciais, pois materializou-se numa constante construção, destruição e reconstrução de espaços que tem sido batizados de “urbanos” e “regionais”. Face a essa suposição trabalharemos com a seguinte idéia: personagens que tomaram decisões, baseadas em interesses que geraram espaços urbanos e regionais, foram atores de políticas nacionais urbanas e regionais de fato, que estavam implícitas nas políticas de colonização, de integração e unidade nacional e de desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de um método de reler a História do Brasil buscando identificar que personagens detinham o poder político-econômico e como esse

<sup>30</sup> Como exemplo, nos interessa o jesuíta e não o José de Anchieta, o bandeirante e não o Fernão Dias.

poder se materializou espacialmente por meio de uma lógica que gerou espaços urbanos e regionais. A descoberta da existência dessa lógica é que nos permite falar em políticas urbanas e regionais de fato desde a Colônia.

Uma lógica em que as políticas urbanas e regionais não foram formuladas por escrito, em que os discursos espaciais não eram declarados nem explícitos, mas apareciam subjacentes nas intenções geopolíticas das políticas globais, no papel de cada personagem e na articulação entre eles, comandada pelo Estado.

Resta-nos indagar se uma lógica desse tipo pode ser interpretada como “continente” de políticas. E mais ainda: de políticas urbanas e regionais. Será que uma mesma lógica teria presidido as políticas urbanas e regionais no Brasil-Colônia, no Império e na República?

Por certo, a lógica das políticas urbanas e regionais não foi a mesma na Colônia, no Império e na República, pois as políticas de colonização, de integração e unidade nacional e de desenvolvimento não foram as mesmas. Além disso, ao longo da nossa história assistimos a um movimento de entrada e saída de personagens, bem como à mudança de seus papéis. Assim, a lógica de apropriação do espaço também mudou, trazendo à tona a necessidade de entender o urbano e o regional em cada tempo histórico. O que há de comum naqueles períodos é que, por trás desse movimento das personagens, sempre existiu uma lógica de apropriação do espaço geradora de espaços urbanos e regionais.

Na verdade, a idéia de que havia políticas urbanas e regionais desde a Colônia não é inteiramente nova. Goulart (1968) afirma que a política de urbanização era parte da política de colonização. Por sua vez, Messias (1988) faz referência às políticas territoriais implícitas e explícitas, respectivamente, antes e depois de 1930, onde inclui não só as regionais como as urbanas, entre outras. O fato é que ambos admitem a existência de políticas mais amplas que contêm as urbanas e as regionais, desde há muito.

Em geral, associamos a formulação de políticas ao planejamento e, com isso, ficamos com a impressão de que elas só existiram a partir deste século. A esse respeito, Tinbergen (1964) refere-se à existência de políticas não-planejadas, mostrando que mesmo quando a palavra planejamento ainda não havia sido inventada, em especial depois do abandono da crença no *laissez-faire*, alguns dos aspectos característicos de uma política planejada<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Os três aspectos ressaltados pelo autor são: (1) a estimativa de desenvolvimentos futuros como base para as decisões de política, ao invés de confiar em indícios passados, disponíveis no momento da decisão; (2) a formulação explícita dos objetivos mais gerais da política, no caso ideal para a economia como um todo, ao invés da ação incidental; e (3) a ação coordenada, ao invés da ação aleatória...

não estavam totalmente ausentes. Essa colocação nos permite dizer que não está fora de propósito falar de políticas antes do advento do planejamento.

Corroborando com esse ponto de vista, Delson (1979/1997) advoga que a “falta de planejamento” para as cidades do Brasil colonial era um mito. Ressalta que isso se deveu ao fato de que alguns historiadores consideram que as cidades brasileiras originaram-se de povoações espontâneas não planejadas, em vez de obedecer às normas de planejamento metropolitano.

Faoro (1994), em sua obra intitulada “Existe um pensamento político brasileiro?”, estabelece uma clara distinção entre pensamento político, ciência política, filosofia política e ideologia. Considera que a redução do pensamento político à filosofia política desfiguraria a política porque a converteria na simples história das idéias e, assim, não só toda uma categoria social se perderia, como a política se desvincularia da realidade. Para ele a política traduz o processo de vida real dos homens. A firma que a política não é filosofia nem ciência ou ideologia porque não se extrema na teoria. Ela se ocupa do que se chama pensamento político, não necessariamente formulável e racionalizado. “A glória de mandar, amarga e bela, seria seu campo — o campo da atividade”. Portanto, a natureza do pensamento político compatibiliza-se com o saber formulado, que cuida da ação. O pensamento político está dentro da experiência política e é uma atividade: a atividade que é o território da prática.

Dessa forma, concordando com Faoro, se existe um pensamento político brasileiro e a política é fruto dele, então podemos dizer que existem políticas desde o Brasil Colônia. Na verdade, trata-se de uma definição dinâmica de política que tem a ver com o poder, com a tomada de decisões e com o Estado, elementos presentes em praticamente todas as definições de política mais usuais.<sup>32</sup>

A título de ilustração desse método de reler a História, vamos analisar as políticas de colonização, adotadas de 1532 a 1640, que consideramos cruciais

---

<sup>32</sup> Existe um sem número de definições de política. Vejamos algumas delas: ciência dos fenômenos referentes ao Estado; sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos; arte de bem governar os povos; conjunto de objetivos que informam um determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução; princípio doutrinário que caracteriza a estrutura constitucional do Estado; posição ideológica a respeito dos fins do Estado; exercício do poder manifesto em atos que possuem um interesse e uma decisão; processo através do qual interesses são transformados em objetivos e estes são conduzidos à tomada de decisões efetivas; e o estudo e a prática da canalização de interesses com a finalidade de se tomar decisões. Uma sistematização mais completa pode ser encontrada em Bobbio (1993).

para deslanchar uma investigação histórica sobre as bases de políticas urbanas e regionais de fato.<sup>33</sup>

#### AS POLÍTICAS URBANAS E AS POLÍTICAS REGIONAIS IMPLÍCITAS NAS POLÍTICAS DE COLONIZAÇÃO

As políticas de colonização implantadas, durante os três séculos em que o Brasil esteve sob o domínio do Estado Português, podem ser delimitadas, no tempo histórico, em dois grandes períodos definidos, a partir dos seus objetivos geopolíticos. O primeiro, que começou em 1532, com a criação das capitanias hereditárias, e se estendeu até 1640, fim da dominação espanhola, foi marcado pela concretização da obra de Portugal na construção da colônia Brasil, por meio de políticas voltadas para ocupar, conquistar, defender e expandir o território. O segundo, que foi até 1824, ano da nossa primeira Constituição, caracterizou-se pela luta de Portugal para não perder o Brasil, o que nos autoriza a dizer que, sobreposto ao objetivo de expansão, estava o de manter ou preservar, sob seu domínio, o território conquistado.

Vejamos quem foram as personagens que participaram da implantação das políticas de colonização, seja de forma ativa ou passiva. No período colonial, como um todo, identificamos 25 personagens, por ordem de entrada na nossa História:

- o *incola* como ocupante original do nosso território, depois transformado no primeiro trabalhador escravo;
- o *Estado Português* como mentor das políticas de colonização;
- o *grande comerciante* e o *banqueiro* como viabilizadores da empresa açucareira e sócios do Estado Português;
- o *donatário*, primeiro funcionário público, nomeado como agente local, preposto do Estado Português, para implantar a política de ocupação do território;
- os *senhores de terras, de engenho e de escravos* como responsáveis pela produção açucareira;
- os *funcionários públicos civil e militar* como agentes da administração e defesa dos interesses do Estado Português na colônia;
- o *jesuíta* como representante da Igreja, em princípio leal ao Estado Português e seu auxiliar na tarefa de transplantar para o Brasil a fé católica;

<sup>33</sup> Esse método faz parte da tese de doutorado de minha autoria, defendida em 1994, junto à FAU/USP, sob o título “Uma história dentro da História: personagens no tempo e no espaço”, que envolveu um período histórico bem mais longo, pois se estendeu até 1930.

- o *arrendatário*, que surgiu como um trabalhador livre para garantir a propriedade da terra aos senhores que não podiam explorá-la;
- o *negro* como o nosso segundo trabalhador escravo;
- o *trabalhador rural assalariado* como aquele que tinha funções especializadas junto do senhor de engenho;
- os homens livres, que se desdobraram nas seguintes personagens: o *desocupado*, o *pequeno comerciante*, o *pequeno proprietário* e o *profissional liberal*, como renunciadores de uma classe média;
- o *bandeirante*, também homem livre, de início comerciante de índios e pequeno proprietário, depois guerreiro militar e, por fim, conquistador e repovoador;
- o *invasor* representado pelos Estados Espanhol, Holandês e Inglês, que dividiram, por força ou por aliança, com o Estado Português, a gestão da colônia;
- o *pecuarista* como criador de um segundo sistema econômico dependente da economia açucareira mas depois formando, com ela, a economia agropecuária;
- o *juiz* como embrião do Poder Judiciário, fiel da balança entre as pretensões dos senhores e dos grandes comerciantes;
- o *sitiante de periferia urbana*, personagem de classe média, que surgiu para abastecer as cidades;
- o *estudante* que, embora ligado aos senhores por elo familiar, levantava a bandeira do incorfomismo da classe média; e
- o *senhor do algodão-pecuária* como desdobramento do pecuarista.

O fato de termos identificado essa extensa lista de personagens não quer dizer que todos tiveram a mesma importância no processo de tomada de decisões das políticas de colonização. Alguns deles atuaram em constante aliança com o Estado Português, ou sob o jugo deste, a saber: o grande comerciante, o banqueiro, o donatário, os senhores de terras, de engenho e de escravos, o funcionário, o bandeirante, o jesuíta, o invasor e o pecuarista.

Século XVI. Início da década de 30. O mapa do nosso primeiro cenário territorial era delimitado a oeste pela linha de Tordesilhas e a leste pela costa, onde já havia alguns pontos de ocupação: as feitorias de Igarassu, Itamaracá, Bahia, Porto Seguro, Cabo Frio e São Vicente. O Estado Português, ao criar as capitanias, alterou esse cenário. Superpôs-se ao Brasil de Tordesilhas uma divisão em quinze porções, que consideramos como a nossa primeira regionalização.

Não houve critério na definição dos limites dessas regiões-capitanias, mas a decisão sobre a sua sede obedeceu a um requisito: plantá-las a partir das

feitorias. Algumas ganharam, inclusive, a mesma denominação daquelas. Era o reconhecimento da região a partir de pontos embrionários de ocupação, as feitorias, precursoras dos núcleos urbanos. Isso sugere que a regionalização partiu da urbanização desde o princípio da nossa história.

Acompanhando este segundo cenário, o Estado Português nomeou, como seu representante, o donatário, um personagem que, ao receber as sesmarias, ficava responsável pela gestão das regiões-capitanias, cujos pontos de referência eram os núcleos urbanos. Portanto, ele surgiu como uma personagem, simultaneamente, urbana e regional. Além disso, as cartas de doação lhe conferiam a atribuição de criar povoados e vilas.

A esse respeito, Goulart (op. cit, 1968) mostra que, transferindo para eles essa tarefa, a Coroa livrava-se do ônus de colonizar, diretamente, o novo território. O Estado Português era agente da política de colonização e a política de urbanização era parte dessa, na medida em que o regime de capitanias visava não só à ocupação, mas também à urbanização como solução mais eficaz de domínio. Assim, a formação de nossa rede urbana foi iniciada em 1532 com as capitanias e a fundação de São Vicente. Nessa época, a principal função dos núcleos urbanos era criar condições para se implantar a economia de exportação e, de fato, a maioria deles foi instalada por esforço e interesse dos donatários.

Por sua vez, Faoro (1957) ressalta o caráter extra-social dessas cartas de doação que incentivavam a criação de vilas antes do povoamento. A organização política dos núcleos urbanos antecedeu a organização social, pois as vilas nasceram impostas pelas prescrições administrativas. A ocupação do litoral, partindo das capitanias de São Vicente, Pernambuco e Bahia foi obra da Metrópole, empreendida por seus agentes.

Complementando, Vianna (1974) destaca que esse preceito se manteve, ao longo do tempo, para as regiões do interior, onde os vilarejos criados eram resultantes da ação urbanizadora das autoridades coloniais e não criações espontâneas do “povo-massa”. Fundar povoações era um serviço prestado ao rei e o objetivo destas era reunir os moradores dispersos para dar a eles um centro religioso e administrativo, e uma organização policial e judiciária. Na opinião dele, essa política de fundação de povoações e vilas estava em antagonismo com a política de distribuição da terra em sesmarias que nos levava a uma inclinação “anti-urbanizante”.

Entretanto, Geiger (1963) lembra que a política de fundar núcleos urbanos em áreas não povoadas, como ponto de partida para ocupar e desenvolver atividades econômicas, era uma característica da colonização européia em continentes novos, da qual o Brasil não escapou. Ferreira acrescenta que:

Remexedores de mapas e papéis velhos conseguiram provar que muitas das cidades disseminadas pelo Brasil afora cruzaram o Atlântico sob a forma de riscos... que ordenavam a disposição espacial, o abastecimento e a defesa, muito antes que se lançasse sua pedra fundamental... Pois é, planejamento físico-territorial e urbano não são novidades no Brasil. (1988: 40)

O fato é que, até 1548, já haviam sido fundadas 16 vilas e povoados. As mais importantes, depois de São Vicente, foram Porto Seguro e Espírito Santo, criadas em 1535, Igarrassu, Santa Cruz e São Jorge dos Ilhéus, em 1536, Olinda, em 1537 e Santos, em 1545. Nesse período, também foi fundada a vila da Conceição, na ilha de Itamaracá, como sede do governo da capitania do mesmo nome. Na capitania da Baía de Todos os Santos foi erigida como capital a vila do Pereira, mais tarde absorvida por Salvador. Segundo Andrade (1979), praticamente todas essas vilas surgiam em função do comércio internacional através da implantação das capitais das donatárias onde, ao lado da função administrativa, desenvolvia-se a comercial-portuária de exportação de mercadorias para a Metrópole. Isso significa que o espaço urbano respondia pela reprodução do sistema econômico de então, uma vez que era nele que ocorria a circulação.

Mas as cartas de doação conferiam ao donatário uma outra atribuição fundamental: a distribuição de terras. Os forais estabeleciam que ele podia repartir as terras da sesmaria recebida a cristãos de posses. Com isso, surgiu a personagem do senhor de terras, logo desdobrado em senhor de engenho e de escravos, que passou a ser o responsável pelo “bem comum”. Emergiu um localismo onde os senhores eram a personagem forte, pois ao defender os seus interesses, também viam-se na contingência de defender os colonos que dele dependiam. Em tese, eles eram comandados pelo donatário, preposto do Estado Português, do grande comerciante e banqueiro, todos ainda distantes. Na prática esse comando não ocorreu e os senhores possuíam autonomia quase plena.

Com relação a isso, Messias considera que:

Esse quadro de fragmentação do poder, da administração, do povoamento e da economia coloniais, não sugere [...] uma estratégia geopolítica deliberada e explícita de controle e domínio do novo território por parte da Coroa portuguesa. Entretanto, reside aí o que alguns historiadores reconhecem como verdadeira estratégia para a manutenção e mesmo expansão do território brasileiro, por parte de Portugal. [...] A Coroa portuguesa preferiu optar pela colonização semi-privada, concedendo aos colonos o máximo possível de autonomia. [...] Dois séculos e meio após o

descobrimto [...] por ocasião do Tratado de Madri (1750) — em que Portugal e Espanha estabeleceram em definitivo os limites entre os dois domínios — essa estratégia de ocupação pelos portugueses se revelou acertada. (op. cit, 1988: 29-30)

Consta que, em 1548, o território já estava balizado pelos dois núcleos urbanos que haviam prosperado, embora desigualmente, nas capitanias de São Vicente e Pernambuco: as vilas de Santos e Olinda. Guimarães (1968), com base na “História Territorial do Brasil” de Felisberto Freire, explica que as concessões de terras no Norte eram maiores do que no Sul devido à desigualdade social dos colonos que vinham para o Brasil: os mais modestos situavam-se em São Vicente e os mais abastados na Bahia e em Pernambuco. Ocorreu cedo, portanto, a nossa primeira manifestação de desigualdade regional, derivada de uma decisão dos donatários, que espacializou a desigualdade sócio-econômica.

Em linhas gerais, essa política, iniciada em 1532 e vigente até 1548, foi a nossa primeira política de colonização. Seu objetivo geopolítico era o de ocupar o território com base em uma estratégia descentralizada na qual o Estado Português concedeu poderes “urbanos e regionais” à personagem do donatário, por meio da criação de regiões-capitanias centradas em núcleos urbanos. Com isso, podemos afirmar que se tratava de uma política que tinha um forte conteúdo ao mesmo tempo urbano e regional. Portanto, advogamos que, como política global, ela não trazia consigo nem uma política urbana e nem uma política regional isoladas, mas sim uma política urbana-regional, posto que as decisões e os interesses dos donatários se manifestaram na construção de espaços urbano-regionais interdependentes.

A nossa segunda política de colonização iniciou-se em 1549 com a instalação do Governo-Geral. A intenção era fortalecer a presença distante do Estado Português na colônia. Porém, a complexa estrutura governamental definida, pelo Regimento de 1548<sup>34</sup>, em três níveis de poder (o governador geral, os capitães donatários e as autoridades municipais assentadas nas Câmaras), retratou a inclinação de manter uma política descentralizada, embora mais burocratizada. Coerentemente com essa decisão, ampliou-se o controle da Metrópole, através da chegada dos funcionários, como personagens urbanos que turvaram os ilimitados poderes, antes detidos pelo donatário, nosso primeiro funcionário.

<sup>34</sup> Faoro (op. cit) considera que esse Regimento equívaleu a uma verdadeira Carta Magna pois que, no essencial, foi seguido até a instalação do Reino Unido em 1815, sofrendo apenas uma modernização em 1677.

A concentração de poder, espacialmente centrada, entre os dois núcleos mais ativos da colônia, com a localização da sede do Governo-Geral em Salvador, significou um reordenamento territorial e deu origem a um terceiro cenário. Mantiveram-se a linha de Tordesilhas e as regiões-capitanias, mas superpôs-se a elas o Brasil Norte-Sul, dividido em duas regiões, frentes de conquista, cuja expansão gerou a fundação de novas povoações e vilas.

Ao lado disso, a criação das Câmaras Municipais fez com que a vila passasse a ser núcleo de poder e, assim, os senhores de terras, de engenho e de escravos continuaram a dominar o poder local, agora oficialmente, motivo pelo qual vamos considerá-los personagens também urbanos.

Historiadores como Furtado (1971), Prado (1976), Simonsen (1978) e Sodré (1967) medem a importância dos centros urbanos no período colonial pelo poderio da personagem dos senhores, tidos como eminentemente rurais. No entanto, esses mesmos historiadores reconhecem que os centros urbanos eram núcleos administrativos, pólos do grande comércio de importa o-exporta o, locais de pequeno comércio, de atividades artesanais e de negócios paralelos dos próprios senhores, além de pontos de agrega o da popula o nas festividades e lugar de prazeres e diversões. Mais ainda, eram locais de uma segunda residência dos senhores, utilizados com finalidades políticas pelo fato de as Câmaras ali se situarem. Podemos acrescentar ainda que os centros urbanos eram lugares de intercâmbio cultural.

Portanto, era no espaço urbano que se materializavam os interesses dos senhores, razão pela qual Faoro diz que: "A base urbana era o desmentido   entrega do poder aos latifundiários..." (op. cit, 1957: 148) Essa frase tem duplo sentido, pois, a um só tempo, afirma a importância dos centros urbanos e aproxima outra personagem, o grande comerciante, até então um dos viabilizadores distantes da produ o açucareira. Se antes seu interlocutor era o donatário, com a instaura o do Governo-Geral suas interlocu es se diversificaram. Além disso, havia um motivo adicional para ele estar mais presente nos seus negócios com os senhores, a aquisi o de escravos negros.

Por certo, o palco dessas negocia es eram os centros urbanos. Isso nos sugere que as freqüentes vindas dos senhores para os centros urbanos era motivada por interesses de reunir-se com seus pares, o grande comerciante e o funcionário. Sugere também que a presença do grande comerciante nos centros urbanos retirou o véu de hegemonia dos senhores de engenho. Está claro que eles eram os responsáveis por "fazer acontecer" a produ o açucareira e garantir lucros às demais personagens, razão pela qual sempre foram tão glorificados na nossa História.

Mas quem era esse senhor de engenho, cujo poder visível se estendia do mundo rural ao urbano do nosso território e ia até além-mar? Era também uma personagem regional, nortista, uma vez que no século XVI os engenhos se concentravam no Norte. Toda a História contada e as personagens introduzidas giravam em torno da economia nortista.<sup>35</sup> Assim, sua presença nos centros urbanos e sua importância no Norte faz dele uma personagem urbano-regional.

Se no topo do poder estavam o grande comerciante e o senhor de engenho da Região Norte, na base estavam os denominados “homens livres” encontrados nos centros urbanos e, especialmente, nas terras da Região Sul. Sob essa denominação ampla surgiram personagens típicas importantes na construção do nosso território. Algumas porque foram os embriões da formação da classe média urbana (pequeno comerciante, pequeno proprietário e profissional liberal). Outros porque responderam pela expansão territorial, como o bandeirante, uma personagem também urbano-regional, que entrou na História para defender e ampliar os domínios do território das capitanias de São Vicente e Santo Amaro mas, ao mesmo tempo, como comerciante de índios, os únicos escravos que os senhores de terra do Sul podiam usar.

Ainda no topo do poder estava o jesuíta, representante da Igreja, inicialmente preso ao Estado Português e ligado às dioceses espalhadas nos principais centros urbanos. Num segundo momento, a decisão de ter um projeto de colonização próprio lhe valeu um dissídio com o Estado Português, mas, simultaneamente, permitiu-lhe ser uma das personagens responsáveis pelo alargamento territorial, especialmente nas regiões do extremo-sul e extremo-norte. Com ele o Nordeste começa a ser o nordeste que conhecemos. Por esta razão o jesuíta também aparece, na nossa História, como uma personagem urbano-regional.

Essa política, implantada entre 1548 e 1580, foi a segunda política de colonização do Estado Português. Seu objetivo geopolítico era conquistar, de fato, o território já parcamente ocupado pelos donatários e pelos senhores, por meio de uma estratégia de controle descentralizado. Novamente a regionalização e a urbanização foram utilizadas como instrumentos-chave para atingir o objetivo pretendido, razão pela qual tratava-se de uma política global que trazia embutida uma política urbana-regional. Além disso, passaram a fazer parte da História o bandeirante e o jesuíta, personagens urbano-regionais, uma

<sup>35</sup> Nessa época o território ainda era demarcado pelas regiões Norte e Sul e, portanto, o correto é utilizar a palavra nortista e não nordestina, posto que o Nordeste não existia como região.

vez que sua presença gerou construção e consolidação tanto de espaços urbanos como de regionais. Evidenciaram-se os interesses urbano-regionais dos senhores de terras, de engenho e de escravos, por meio da sua aliança com as personagens urbanas do grande comerciante e do funcionário.

O ano de 1580 foi o marco do rompimento da linha de Tordesilhas com a entrada da personagem que denominamos de invasor, o Estado Espanhol. No período que se estendeu até 1640, ocorreu uma série de invasões de franceses, holandeses e ingleses, suscitadas não só pela cobiça que a colônia já despertava, como pela retaliação contra a Espanha que tinha vários inimigos. Coube ao Estado Português implantar uma bem sucedida política de colonização voltada para a defesa do território, graças à colaboração do bandeirante, transformado em militar, e do jesuíta que, no afã de resguardar e proteger os domínios já conquistados, contribuíram para uma nova expansão territorial, englobando as terras localizadas a partir de Itamaracá até a Amazônia. (Simonsen, op. cit.)

Nesse mesmo período, surgiu o pecuarista nordestino como uma personagem responsável por um segundo sistema de exploração econômica da terra, por meio da implantação das fazendas de gado. Teve um destacado papel, pois, a um só tempo, acumulava funções de: ocupar algumas das áreas virgens recém invadidas, ampliar a fronteira econômica, suprir a economia açucareira, oferecer retaguarda aos engenhos e proteger parte do litoral contra novas invasões. Era uma personagem urbano-regional. Urbana porque não se fixava nas fazendas e sim nos centros urbanos e regional porque a sua presença gerou uma sub-regionalização, do então Norte, em litoral e sertão (Furtado, op.cit). Com isso, demarcou-se a área de domínio do senhor de engenho e do pecuarista e traçaram-se rotas de penetração para o interior que, segundo Andrade (op. cit), originaram a fundação de vilas e povoados no sertão.

Com a ocupação do Maranhão e de parte da Amazônia, apareceu um quarto cenário. Essas áreas, pela sua posição geográfica, formaram uma outra região: o extremo norte. Por outro lado, as capitanias de Pernambuco e Bahia e outras intermediárias, criadas entre elas, passaram a conformar o Nordeste. Configurou-se um mapa do Brasil composto por três regiões: extremo-norte, nordeste e sul e vários centros urbanos novos, tanto no interior como na costa norte-nordeste, fundados como postos de defesa e sedes de novas capitanias ou de divisão de antigas, a exemplo de Felipéia de Nossa Senhora das Neves em 1585, Natal em 1598, São Luís em 1595 e Belém em 1616.

Portanto, por mais paradoxal que pareça, foram as invasões de estrangeiros nas áreas virgens, primeiro exigindo a expulsão destes pelos bandeirantes e depois a ocupação efetiva pelos pecuaristas e jesuítas, as

responsáveis pelo alargamento territorial do Brasil naquela época. Essa terceira política de colonização, mais uma vez, retratou a importância das cidades e regiões como espaços estratégicos de defesa. É quase desnecessário repetir que, em função disso, possuía implícita uma política urbana-regional.

A história das políticas de colonização continuou até 1824. Passou por mais quatro sub-períodos assim delimitados no tempo: 1640-1700, 1700-1763, 1763-1808 e 1808-1824. Entretanto, importa destacar que, a despeito da configuração de novos cenários territoriais, as personagens da nossa história colonial já estavam, praticamente, todas presentes. Daqui por diante estabeleceu-se a luta de interesses urbano-regionais sobre o território já conquistado que ainda se expandiu.

Em breves linhas, os anos de 1640 até 1700 significaram uma extrema centralização de poderes nas mãos do Estado Português e a decadência do senhor de engenho em relação ao grande comerciante. Foi essa disputa que fez surgir a personagem urbana do juiz. Esse período não apresentou significativas alterações territoriais.

Seguiu-se o período 1700-1763, quando o Estado Português começou a ser dominado por outro invasor, o Estado Inglês. Marcado pela economia mineradora, a partir da qual os historiadores reconhecem que os centros urbanos eram pontos de referência e aglutinação de interesses urbano-regionais, embora, como demonstramos antes, eles já fossem a base da colonização desde 1532. Com a mineração ocorreu a integração regional nordeste-sul e apareceu a região sudeste. O extremo-sul também passa a figurar como uma região. Com isso um quinto cenário territorial.

Por fim, os últimos sub-períodos, 1763-1808 e 1808-1824, foram, respectivamente, o da transferência da capital para o Rio de Janeiro, quando ficou claro o esgotamento da obra colonizadora através da implantação de inúmeras reformas; e o da transferência do Governo Português para o território do Brasil, que incluiu a nossa independência e a formação do Estado Brasil.

## CONCLUSÕES

Ao longo das seções precedentes deixamos em aberto uma série de perguntas que agora, com o auxílio da História, podemos responder. Além disso, referimo-nos às políticas urbanas e regionais de fato e às pseudo-políticas sem explicar o porquê dessa adjetivação, que também está relacionada ao "olhar" com que relemos a História do Brasil. Uma releitura que nos permite tirar três conclusões importantes.

A primeira delas é a constatação de que a temática urbana e regional sempre esteve, intencionalmente, na agenda do Estado Português, inserida em

políticas de colonização que privilegiaram o espaço urbano e regional nas suas estratégias geopolíticas. Portanto, estamos admitindo que existiam políticas urbanas e regionais embutidas nessas políticas desde o início.

Nesse sentido, os anos 60, 70 e 80 do século XX foram apenas o momento em que o Estado Brasileiro se apropriou das expressões “política urbana” e “política regional”, por força da influência de alguns países da Europa. Assim, hoje não há por que reclamar, festejar ou lamentar a existência ou inexistência de discursos oficiais de política urbana e regional, já que, historicamente, elas já eram uma realidade. Isso equivale a dizer que a ausência de discursos não significa ausência de políticas.

A segunda conclusão foi poder observar que o espaço urbano e o regional sempre estiveram associados e interdependentes, econômica e politicamente, desde o princípio da nossa colonização, em uma dinâmica que teve uma direção: do urbano para o regional. Como vimos, as decisões mais importantes eram tomadas por personagens cujas alianças tinham o centro urbano como ponto de encontro. Tais decisões eram resultado de interesses que se materializavam tanto no espaço urbano como no regional e, portanto, geraram espaços urbano-regionais.

A breve análise histórica das personagens que atuaram sobre esses espaços urbano-regionais evidenciou a força dos interesses urbano-regionais de alguns deles que detinham o poder político-econômico e espacial. Estes, na verdade, foram atores das políticas implantadas e, conseqüentemente, os responsáveis diretos ou indiretos pelos investimentos urbanos e regionais que configuraram os cenários territoriais antes mostrados.

Entendemos que interesses urbano-regionais eram manifestações de poder por parte de determinados personagens, que se concretizaram simultaneamente no espaço urbano e regional. Tais interesses moldaram os processos de urbanização e de regionalização ao longo do tempo.

Portanto, personagens que tomaram decisões baseadas em interesses, que geraram espaços urbano-regionais, eram personagens, simultaneamente, urbano-regionais e suas ações, no conjunto, não conformaram nem políticas urbanas e nem políticas regionais, isoladamente, mas sim políticas urbano-regionais.

Acreditamos que a dificuldade em perceber isso está ligada à falta de importância que os historiadores dão ao espaço urbano daquela época e ao fato de considerarem-no autônomo em relação ao espaço regional.

Assim, as políticas “de fato” eram urbano-regionais e resultaram da ação de personagens-atores que participaram de um processo histórico de construção, destruição e reconstrução do espaço urbano-regional. Estas sempre

existiram e sempre existirão dados os interesses urbano-regionais e o substancial volume de recursos por eles mobilizados. Nesse sentido, as políticas urbano-regionais não eram políticas exclusivas do Estado, mas de ação compartilhada entre várias personagens.

A terceira e última conclusão foi que as políticas urbano-regionais foram implantadas a partir de decisões que representavam apenas os interesses dos personagens-atores que utilizaram o espaço urbano-regional como um palco de sua atuação. Aqui há duas questões: a exclusão e o espaço passivo.

A exclusão se revela quando constatamos que menos da metade das personagens identificadas no período colonial, numa lista de mais de vinte, foram atores das políticas urbanas-regionais. Esses personagens-atores, ao defenderem seus interesses urbano-regionais ao longo da história, construíram um espaço urbano-regional desigual e excludente. Além disso, o espaço urbano-regional foi tomado como fator de produção, mero objeto de consumo, repositório de população e de atividades econômicas, ou seja, *locus* físico e elemento passivo.

A História indica que essas desigualdades, essas exclusões e essa maneira de usar o espaço sempre ocorreram e sinaliza que deve haver uma intervenção. Mas que tipo de intervenção? Será que as políticas urbanas e regionais formuladas no período 1962-1985 representaram uma tentativa nessa direção? É forçoso reconhecer que não pois, conforme adiantamos, elas foram pseudo-políticas.

Pseudo porque nem bem tomaram por base as políticas urbano-regionais de fato, que a História nos permitiu conhecer, nem bem representaram uma intervenção concreta para atacar desigualdades, exclusões e assumir o espaço em uma acepção de elemento ativo no processo de desenvolvimento.

Eram pseudo porque não faziam parte das estratégias geopolíticas das políticas globais. Eram pseudo porque separaram o espaço urbano e o regional como se estes não interagissem e não fizessem parte de um mesmo território. Eram pseudo porque foram concebidas por uma tecno-burocracia que, assessorada pela academia, formulou propostas como se o Estado fosse praticamente o único e grande ator, esquecendo-se de envolver os interesses urbano-regionais dos demais personagens-atores.<sup>36</sup> Ora, se a história do

<sup>36</sup> Cabe ressaltar que nas propostas de política regional postulou-se a participação dos empresários do setor produtivo da iniciativa privada, por meio dos mecanismos de incentivos fiscais, ao passo que nas políticas urbanas, em momento nenhum, se fez referência, por exemplo, aos empresários da construção imobiliária e aos empreiteiros da infra-estrutura urbana e regional, como atores. Além disso, os pretensos beneficiários dessas políticas eram indicados, genericamente, como população.

processo de urbanização e regionalização foi feita por tantas personagens, por que naquele período de 1962-1985, ela estaria nas mãos de uma personagem só? O resultado não poderia ter sido outro: as alianças passaram por cima delas e a despeito delas.

Além disso, adotaram um pano de fundo baseado numa visão patológica que apresentava os problemas como se eles estivessem acontecendo naquele momento porque o Brasil tinha chegado a um determinado tamanho em termos demográficos e econômicos. Não consideraram que essa explosão de crescimento tinha raízes e envolvia questões estruturais e históricas relativas às formas como as decisões vinham sendo tomadas até então. Nesse sentido, reconheciam as desigualdades e as exclusões, mas não identificavam os atores responsáveis por esse quadro e só propunham ações compensatórias, reforçando a aceitação de espaço-localização. Por tudo isso, foram invenções da ditadura para cumprir exatamente esse papel.

Se elas tiveram um papel durante o período da ditadura, porque foram descartadas no pós-85? Será que houve uma certa consciência de que não se desejava mais formular políticas com esse perfil e não era o momento adequado para se pensar em outro perfil de intervenção concreta? Tudo leva a crer que não. Na verdade, para cumprir esse papel, meramente compensatório, não é necessário formular políticas especificamente voltadas para o espaço urbano e regional. Políticas sociais setoriais são suficientes. Por outro lado, para navegar ao sabor da História também não é necessário formulá-las pois os interesses urbano-regionais de alguns personagens-atores se encarregam de fazer com que elas existam.

Essas constações significam que não se deve conceber uma política específica para o espaço urbano-regional? Ela é necessária? Para que e para quem? Que política deveria ser essa?

No nosso entender, esse tipo de política só deve ser formulado se houver uma decisão forte do Estado, na contramão da História, como coordenador das várias personagens que dela fazem parte. Hoje, o desafio não é concebê-la como instrumento de ação do Estado mas ser capaz de ampliar essa partilha entre todos aqueles que, pelos mais diversos motivos, estão ligados a um espaço que é urbano-regional. É conciliar os interesses dos que tem poder com os que não tem. É admitir, inclusive, a existência de outras formas de poder que estão surgindo.

Propomos que ela seja formulada como uma política urbana-regional. Separar as políticas em urbanas e regionais não é só fracionar o espaço, mas fracionar os interesses que são urbano-regionais. Trata-se de uma decisão política de não separar o que está intrinsecamente junto para perceber o âmbito

da dimensão espacial do nosso território nacional. Trata-se de conceber uma política urbano-regional "inclusiva" sobre o destino de todas as porções do território nacional, sejam elas competitivas ou não, isto é, envolvendo o espaço nacional como um todo, mas respeitando e valorizando suas diferenças, especificidades e potencialidades.

#### ABSTRACT

*This paper is based upon a critical study of recent urban and regional policies of nation-wide scope that were proposed between 1962 and 1985, and aims to show how these policies were excluded from the State's agenda. The study seeks to question why this occurred. In order to respond to such, a rereading of history must be carried out, overviewing the colonial period which points to the existence of "de facto" urban and regional policies implicit in colonisation policies. Such a rereading adopts a method of analysis that identifies the "protagonists", i.e., the holders of political and economic power and traces how this power was spatially materialised through a rationale that led to the construction of urban and regional spaces. The conclusion drawn is that recent urban and regional policies are "pseudo-policies" due to their disregard of aforementioned power. Moreover, what comes to light is that, historically, the "protagonists-actors" of "de facto" policies became prominent in urban and regional spaces simultaneously. Hence the need to discuss the notion of a regional-urban policy.*

#### RÉSUMÉ

*Ce travail représente une étude critique de politiques urbaines et régionales récentes de caractère nationale, qui ont été proposées entre 1962 et 1985, et vise à montrer comment ces politiques ont été exclues de l'ordre du jour du pouvoir exécutif de l'état. De cette façon, l'étude cherche à questionner le 'pourquoi' de tel phénomène. Il faut, donc, réaliser une relecture historique en analysant l'époque coloniale, laquelle reflète l'existence des politiques de facto urbaines et régionales implicites dans les politiques de colonisation. Telle relecture utilise une méthode d'analyse qui identifie les "protagonistes", c'est à dire, les détenteurs du pouvoir économique et politique, et montre comment ce pouvoir s'est matérialisé spatialement en suivant un raisonnement qui a abouti à la construction d'espaces*

*urbains et régionaux. Il se conclut que les politiques urbaines et régionales récentes sont des "pseudo-politiques" parce qu'elles ne considèrent pas le pouvoir avant mentionné. Il est évident que, historiquement, les "protagonistes-acteurs" des politiques de facto jouaient un rôle important dans les espaces urbains et régionaux en même temps. Il faut, donc, débattre la notion d'une politique régionale-urbaine.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, Manuel Correia de (1979) *O processo de ocupação do espaço regional do Nordeste*. Recife: Ed. UFPE, 2ª edição.
- Barat, Josef (1973) Introdução do número especial da *Revista PPE*, dedicado ao desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: IPEA.
- Barat, Josef (1976) "Problemas institucionais no planejamento urbano". *Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Bobbio, Norberto et ali (1993) *Dicionário de política*, Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Bielschowsky, Ricardo (1988) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro: IPEA.
- Brasil (1996) *Relatório nacional brasileiro*. Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, Brasília: (Habitat II - Istambul).
- Cardoso, Aduino Lúcio (1994) "Valores e interesses – notas sobre a ética ambiental, reestruturação econômica e a formação de blocos regionais" in Lavinias, Lena et ali (orgs.) *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.
- Costa, Jorge Gustavo da (1971) *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Costa, Luiz Carlos (1969) *Política de urbanização*. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: IBAM, nº 97.
- Costa, Luiz Carlos (1972) "Uma estratégia para a política nacional de urbanização". *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, nº 112.
- Couto e Silva, Golbery (1981) *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio.
- Delson, Roberta Marx (1979/1997) *Novas vilas para o Brasil-Colônia*. Brasília: Ed. Alva/Ciord.
- Diniz, Clélio Campolina (1994) *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, mimeo.
- Faoro, Raymundo (1957) *Os donos do poder*. São Paulo: 2 vol. Ed. Globo, 2 Vol., 9ª edição, 1991.

- Faoro, Raymundo (1994) *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ed. Ática.
- Featherstone, Mike (1995) *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo: Ed. Studio Nobel.
- Ferreira dos Santos, Carlos Nelson (1988) *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Ed. Universitária.
- Francisconi, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de (1976) *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA. Série estudos para o planejamento nº 15.
- Furtado, Celso (1971) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 11ª edição.
- Geiger, Pedro Pinchas (1963) *Evolução da rede urbana brasileira*. Rio de Janeiro: MEC, Vol. 1, 1ª Ed.
- Goulart dos Reis Filho, Nestor (1968) *Evolução urbana do Brasil*. São Paulo: Ed. USP.
- Guimarães, Alberto Passos (1968) *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- Harvey, David (1993) *Condição pós-moderna*. São Paulo: Ed. Loyola.
- Huertas, Franco (1995) *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap.
- Jaguaribe, Hélio et alli (1986) *Brasil, 2000: para um novo pacto social*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- Jaguaribe, Hélio et alli (1989) *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- Lipietz, Alain (1994) *A regulação e a ecologia urbana*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR/UFRJ.
- Martine, George (1995) "A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações". Seminário *O processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global*. Belo Horizonte: Ministério das Relações Exteriores.
- Melo, Marcus André & Moura, Alexandrina (1990) "Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial". *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, nº 4.
- Messias da Costa, Wanderley (1988) *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Ed. Contexto.
- Modesto, Hélio (1965) *Planejamento governamental e urbanização. Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Biblioteca de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM.
- Modesto, Hélio (1965) *Ausência de planejamento no Brasil. Leituras de Planejamento e Urbanismo*, Biblioteca de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM.
- Modesto, Hélio (1965) *Mentalidade de planejamento no Brasil. Leituras de Planejamento e Urbanismo*, Biblioteca de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM.

- Ostry, Sylvia (1993) "A nova ordem mundial e a tendência à regionalização" in Velloso, João Paulo dos Reis & Martins, Luciano (orgs.) *A nova ordem mundial em questão*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio.
- Pacheco, Carlos Américo (1996) "Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional". *Revista Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp, nº 6.
- Prado Junior, Caio (1976) *História econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 19ª edição.
- Raffestin, Claude (1993) *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed. Ática.
- Ribeiro, Ana Clara Torres (1995) "Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas". Seminário: *O processo brasileiro de urbanização: diagnóstico global*. Belo Horizonte: Ministério das Relações Exteriores.
- Rosendhal, Zeny (1996) *Espaço e religião: uma abordagem geográfica*. Rio de Janeiro: NEPEC/UERJ.
- Santos, Milton (1996) *Técnica espaço tempo globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Ed. Hucitec.
- Santos, Theotonio dos (1993) *Economia mundial integração & desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes.
- Schmidt, Benício Viero (1983) *O estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/LPM.
- Simonsen, Roberto (1978) *História econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 8ª edição.
- Smolka, Martim Oscar (1995) "Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 90" in Gonçalves, Maria Flora (org.) *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto.
- Sodre, Nelson Werneck (1967) *Introdução à Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 3ª edição.
- Souza, Edgar Bastos et ali (1991) *Avaliação das políticas federais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 304.
- Steinberger, Marília (1988) "Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates". *Revista de Administração Pública*, nº 22(2), abr/jun. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Steinberger, Marília (1991) "A questão regional" in Viana, Elze Manguiera et ali (orgs.) *Urbano e regional: o contexto pós-constituinte em debate*. Curitiba: Governo do Paraná/Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
- Tinbergen, Jan (1964) *Planejamento central*. São Paulo: Ed. Atlas.
- Tolosa, Hamilton (1972) *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: uma visão econômica*. Rio de Janeiro: Revista PPE (junho), IPEA.
- Tolosa, Hamilton (1973) *Macroeconomia da urbanização brasileira*. Rio de Janeiro: Revista PPE (outubro), IPEA.

- Tolosa, Hamilton (1977) *Política urbana e redistribuição de renda*. Rio de Janeiro: Revista PPE (abril), IPEA.
- Vianna, Oliveira (1974) *Instituições públicas brasileiras*. São Paulo: 2 Vol. Ed. Record, 3ª edição.
- Wilheim, Jorge (1967) *Objetivo do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Revista Arquitetura nº 61, IAB.
- Wilheim, Jorge (1967) "Planos diretores no Brasil: uma enquete". *Revista Arquitetura* nº 61. Rio de Janeiro: IAB.
- Wilheim, Jorge (1969) *Urbanismo e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Saga.