

URBANISMO E HUMANIZAÇÃO

*Sônia Marques da Cunha Barreto***Virgínia Pontual Brandão**

Resumo: Este ensaio trata do planejamento urbano, mostrando o sentido da intervenção estatal na conformação urbana e os respectivos efeitos desta ação no plano das relações sociais. Tem-se como referência que o processo de planejamento obedece à lógica geral da reprodução do capital, embora seja mediado pelas políticas governamentais que assumem características específicas nas diversas situações históricas concretas. A partir desta abordagem, procede-se a levantamento para o caso da Região Metropolitana do Recife, salientando momentos-chave de direcionamento das intervenções do Estado. Assim, identificam-se os interesses em jogo entre os diversos setores sociais aí presentes e as diversas expressões que assumem tendo em conta os conflitos sociais estabelecidos entre os diversos grupos. A cada momento, estão relacionadas as práticas e discursos do planejamento urbano na RMR elaborados pelos inúmeros agentes e os resultados obtidos. Neste sentido, são analisadas primeiramente as intervenções de cunho paisagístico-sanitarista (as obras de infra-estrutura) que caracterizam as propostas de remodelação da cidade do Recife, dentro de um processo de estruturação de um novo modelo econômico para o Brasil, com base no complexo urbano-industrial. Essas propostas vêm atender, no âmbito local, tanto às necessidades de infra-estrutura requisitadas pelas modificações produzidas pelo fenômeno usineiro, quanto às novas solicitações colocadas pelos emergentes grupos sociais urbanos. Na década de cinquenta o populismo coloca a questão social na ordem do dia, associada à noção do desenvolvimento para tirar o país da condição de subdesenvolvido. Neste contexto surgem novas agentes das propostas de intervenções urbanas caracterizadas pelo humanismo lebreteano e ainda as idéias urbanísticas do racionalismo e funcionalismo europeu. A política urbana posta em prática pelos aparelhos do Estado centra-se na habitação cujo caráter distributivista sobrepõe-se à racionalidade empresarial. O regime pós-64, consolidado como

*Professoras do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPe.

modelo político burocrático-autoritário, sobretudo a partir de 1968, tem como mecanismo de legitimação a eficiência empresarial configurando um novo momento histórico. Neste terceiro momento, tem-se a criação das regiões metropolitanas, representando a redefinição do papel das grandes cidades visando acelerar o processo de acumulação. O planejamento centralizado burocrático-autoritário característico deste momento só pode estabelecer-se tendo em vista o milagre econômico e a ausência de contraponto dos setores oprimidos cujos canais de organização e reivindicação foram totalmente desbaratados pela brutal repressão. Por fim, é indicada a tendência do exercício do planejamento urbano tendo em conta a democratização social à medida que possibilita um maior exercício do direito de cidadania.

1. AS INTERVENÇÕES URBANAS DE CUNHO PAISAGÍSTICO-SANITARISTA – AS OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

A partir de 1930, estrutura-se no Brasil um novo modelo econômico com base no complexo urbano-industrial, cuja produção substitui produtos importados. Estabelece-se, por outro lado, “um novo pacto social, sob a égide do estado centralizador e, agora, empreendedor no campo econômico. Para isso, e refletindo a própria evolução do capitalismo, em nível mundial, o centralismo pós-30 necessita não somente de suportes políticos – essencialmente, a cidade – bem como de um aparato técnico-burocrático que lhe dê unidade e continuidade”. (10:72)

Surgem, então, algumas propostas de intervenção no espaço urbano, em geral, pautando-se em duas linhas: obras de infra-estrutura, sobretudo viária, e paisagismo.

No modelo primário-exportador, o Recife tinha por atividade urbana essencial a circulação de mercadorias, através do porto, que condicionou historicamente a própria formação da cidade, sendo o “locus” de escoamento dos principais produtos do Nordeste: o açúcar e o algodão.

O redirecionamento da economia brasileira, tendo como eixo dinâmico da acumulação a região Sudeste, não deixará de acarretar sérias consequências ao espaço urbano recifense.

Nesse sentido, vale ressaltar, no caso de Pernambuco, o apoio do capitalismo urbano beneficiando largamente as usinas em relação aos antigos engenhos que desaparecem definitivamente como unidades de produção de alguma importância depois de 1930. (14: 126)

“O fenômeno usineiro é importante para explicar o crescimento de Recife, não somente pela concentração nessa cidade das operações financeiras e pela criação de indústrias de bens de consumo, mas também pelo crescimento demográfico que é o resultado do êxodo rural”. (14: 126-7)

A estrutura montada a partir de tal fenômeno, como salienta Perruci, “parece possuir um caráter aristocrático e autoritário muito mais acentuado do que aquele revelado pelo sistema anterior baseado nos engenhos tradicionais(. . .) O caráter agroindustrial do fenômeno usineiro – e não apenas industrial – representa também objetivamente os limites de modernização e dos compromissos possíveis dos grupos agrários com o capitalismo industrial e financeiro (. . .)”

Enfim, se o sistema usineiro provoca mudanças importantes, deixa intacta a estrutura de dominação agrária regional, acentuando o caráter monocultor e monoexportador da economia, contribuindo, assim, para o agravamento dos “desequilíbrios regionais” no Brasil, de que o Nordeste parece representar um dos pólos negativos. (14: 127)

Do ponto de vista do aparelho de Estado local, assiste-se a uma modernização, dentro dos limites assinalados, sobretudo na gestão de Carlos de Lima Cavalcanti na frente do Governo de Pernambuco.

O discurso de Carlos de Lima articula-se em torno da questão da habitação, ou melhor, sobre o mocambo, antecipando-se, dessa forma, à política do final da década.

Na prática, existem elementos de continuidade das gestões anteriores no que tange às propostas de remodelação da cidade, formuladas tão-somente enquanto propostas de desenho urbano, que, no entanto, “traduzem um esforço de controle e gestão do espaço urbano, sobretudo com a instituição da comissão do “Plano da Cidade de Recife”, que será o veículo institucional dessas atividades, a cargo de arquitetos urbanistas renomados”. (11: 254-60)

Assim, dos planos de remodelação da cidade e das comissões para o estabelecimento de tais planos participaram, entre outros, Nestor de Figueiredo, Fernando Almeida, Atílio Correia Lima e Domingos Ferreira.

Mas é em 1934, na segunda gestão de Carlos de Lima, com a criação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, que se destaca a modernização do aparelho estatal local. As suas realizações dizem respeito sobretudo à execução de prédios públicos. Vale salientar que, no conjunto, as intervenções, até esta época, não ultrapassam os marcos do embelezamento paisagístico da cidade, melhorias higiênicas e abertura de eixos viários acompanhando o quadro geral de intervenções urbanas. Ou seja, no conjunto limitam-se à noção de "plano-diretor como 'desenho-proposta'" da configuração físico-territorial prevista para duas ou três décadas. (7: 105)

Ressalte-se que esse tipo de intervenção no espaço urbano (infra-estrutura, sanitarismo, construção civil e paisagismo) assemelha-se às práticas do urbanismo oitocentista europeu.*

Atendia-se, no âmbito local, tanto às necessidades de infra-estrutura requisitadas pelas modificações produzidas pelo fenômeno usineiro, quanto às novas solicitações colocadas pelos emergentes grupos sociais urbanos. Estes constituíam-se de uma classe média em ascensão, comerciantes, profissionais liberais oriundos não apenas de antigos artesãos mas, sobretudo, dos filhos dos decadentes fornecedores de cana. É, aliás, esta recente classe média que fornece aos quadros técnicos do aparelho governamental, o novo funcionalismo público, principalmente os engenheiros e médicos agentes das propostas de intervenções urbanas.

Porém, enquanto a industrialização no Centro-Sul se expande, Recife permanece estagnada, refletindo a situação econômica da Região em que se insere.

A cidade mantinha seu núcleo urbano primitivo formado pelos bairros de Recife, São José e Santo Antônio, caracterizado pelas funções portuárias, do comércio e serviços, enquanto no bairro da Boa Vista se localizavam as habitações das camadas mais altas da população. Essas áreas eram ainda entremeadas por outras, caracterizadas por habitações tipo mocambo e favela, resultantes das invasões das populações pobres, em especial, dos migrantes do

*Sobretudo às transformações operadas por Haussmann em Paris.

campo. A não-incorporação dessas populações à economia urbana caracterizava a cidade de Recife como "inchada".

Desse núcleo principal, a cidade crescia em cinco direções, através de uma ocupação residencial rarefeita assim configurada: "a oeste, na direção de Camaragibe, beneficiada inclusive pela abertura da Avenida Caxangá sob Carlos de Lima; a noroeste na direção de Igarassu; a sudoeste, em direção a Jaboatão; ao norte, na direção de Olinda e, no litoral sul, em direção a Piedade, no município de Jaboatão. (12: 109)

Desenvolvem-se também novos bairros residenciais ocupados, principalmente, pelas novas camadas urbanas em ascensão. São os bairros do Derby e de Casa Forte, ambos contemplados com jardins de Burle Marx.

Do ponto de vista dos setores populares assiste-se, em 1929, à organização de um pioneiro grupo, em Recife, na localidade da Vila de São Miguel, no bairro de Afogados, constituindo-se Associação com registro em cartório em 1931. (6: 2) Desde então não cessa a criação de associações similares.

É, no entanto, a partir do Estado Novo e sobretudo nos anos 40, no Recife, que começam a ocorrer conflitos pela ocupação da terra urbana na forma de invasões. (8)

"À medida que se dá o crescimento urbano e implantação de infraestrutura, melhorias urbanas em geral, verifica-se a valorização das áreas invadidas. Pressões são então feitas para que se efetive a remoção dos invasores seja partindo do próprio Estado ou do setor privado. Emerge, assim, a luta da população local na defesa de seus direitos e interesses". (5: 48)

O interventor pernambucano da Ditadura de Vargas, Agamenon Magalhães, encontra a capital "com sérios problemas sociais devidos à pobreza de sua população contando então com 45 mil mocambos". A solução proposta era promover a erradicação da paisagem urbana no Recife dos indesejados mocambos. Para tanto, foi criada a "Liga Social Contra o Mocambo", atual Serviço Social Agamenon Magalhães.

O tratamento dado pelo Estado era predominantemente repressivo, sendo constantes as derrubadas violentas dos mocambos e as perseguições às associações de bairro e suas lideranças. (5: 49)

2. O URBANISMO DO HUMANISMO – O DESENVOLVIMENTO HARMÔNICO E EQUILIBRADO

É na década de 50 que se modifica o perfil da estrutura industrial brasileira, voltando-se a economia nos primeiros anos para o setor de bens de produção e, nos meados deste período, para o setor de bens de consumo duráveis. A partir de então, o Estado passa a constituir organizações capitalistas, que atuam como agentes financeiros e produtivos de maneira a desempenhar o papel de promotor do capitalismo monopolista no Brasil, enquanto nos países centrais este papel pertence ao capital financeiro.

A criação da SUDENE e do mecanismo 34/18, estratégia governamental para o desenvolvimento do Nordeste, se dá seguindo o padrão monopolista das empresas localizadas no Sudeste que deslocam seus capitais e implantam aqui novas unidades fabris.

O novo pacto social que se inaugurava desde a chamada redemocratização de 1946 e que se consolida no populismo juscelinista, já não considera a questão social uma questão de polícia. Pelo contrário, o social está na ordem do dia, vinculado à noção do desenvolvimento, à necessidade de ultrapassar a condição de país e de região subdesenvolvida, através da industrialização. Surgem, então, os novos técnicos, agentes das propostas de intervenção urbana, que consideram a importância de estratégias físico-espaciais ligadas ao desenvolvimento econômico. As concepções cepalinas do câmbio desigual, as questões das disparidades regionais, o humanismo lebreiano e ainda as idéias urbanísticas do racionalismo e funcionalismo europeu, como aquelas reunidas na Carta de Atenas, inspiram os novos profissionais proponentes das intervenções urbanas: sociólogos, economistas, geógrafos e arquitetos.

No entanto, a industrialização promovida pela SUDENE não altera a formação e a distribuição da renda regional, pois a lógica dessa implantação está ligada à integração do mercado nacional, como reflexo do processo de redivisão inter-regional do trabalho.

Tal processo determina para a cidade de Recife a função de “sede do capital comercial e financeiro, articulando a produção rural ora com os mercados externos, ora com o mercado da parte Sul do país”. (15)

Ressalte-se que os pressupostos assinalados da intervenção estatal acarretaram um direcionamento de estratégias regionais, com as ações específicas no plano da política urbana relegada, uma vez que os problemas existentes seriam solucionados a partir do binômio desenvolvimento e industrialização.

Podemos, então, encontrar apenas algumas ações concernentes à habitação. Neste campo prosseguem não só as realizações do Serviço Social Contra o Mocambo como as empreendidas pelos vários institutos de servidores públicos e aposentados (IPSEP, IAPC, IAPETEC, IAPI etc.). Porém, “grande parte das habitações construídas, no período 1945-1961, se dirigiam à classe média”. (11: 279) Significam justamente a tentativa de cooptação do pacto populista desses setores médios, mesmo através de benefícios ou salários indiretos.

O traço comum à política populista da habitação foi o seu caráter distributivista sobrepondo-se à racionalidade empresarial. (11: 280) “Ao longo do período 1948-1961, reiteradamente se verifica escassez de recursos e, sobretudo, grande número de inadimplentes, a despeito de as prestações serem corroídas pela inflação. No final desse período, com a politização crescente a mobilização dos moradores, parece terem ocorrido boicotes organizados contra o pagamento das prestações e taxas”. (11: 280)

O pacto populista, no entanto, exclui o campesinato, mantendo intacta a estrutura agrária, o que agrava a situação no campo. As migrações que de 77,0%, em 1940, passaram para 113,7%, em 1950, mantiveram-se neste mesmo patamar durante a década, sendo, em 1958, de 111,9%. (11: 214)

Essa situação repercute gravemente na cidade, mais que a industrialização implantada, utilizando basicamente capital intensivo, que pouco absorve mão-de-obra.

Desse modo, entre os anos 50 e 60 mantêm-se os bairros centrais ou centros de negócios da cidade de Recife (Recife, Santo Antônio, São José e Boa Vista), concentrando funções de direção e básica para a região: o porto, o comércio atacadista e varejista, a rede bancária, a SUDENE, as empresas de desenvolvimento e investimentos, os escritórios das grandes indústrias, grande quantidade e variedade de serviços e a administração. Os bairros de São José e da Boa Vista apresentavam-se ainda predominantemente residen-

ciais, sendo o primeiro ocupado por famílias de classes média e média-baixa; no da Boa Vista preponderavam as de classes média-alta e alta. (1:166)

Na mesma década, surgem desta zona central os primeiros subcentros comerciais ou centros comerciais de bairros, localizados nos bairros de Encruzilhada, Casa Amarela, Afogados e Água Fria, onde predominavam residências das camadas médias e dos setores mais populares.

Por outro lado, efetiva-se o crescimento do bairro de Boa Viagem ainda em transição entre as funções de veraneio e de residencial permanente para as mais altas camadas sociais. (4:100)

Em 1958, com a implantação da COPERBO, o Estado cria o Distrito Industrial de Cabo, fato que não provoca maiores repercussões sobre o deslocamento das indústrias da área central e dos demais bairros do Recife.

O constante fluxo migratório e o crescimento do exército industrial de reserva não deixam de dar continuidade às invasões, sobretudo das áreas ribeirinhas e dos morros, datando dessa década o crescimento dos morros de Beberibe.

O acesso a melhorias urbanas desses setores limita-se às concessões obtidas na negociação clientelística, permitida pelo pacto populista, tais como os célebres chafarizes.

No conjunto do balanço político, “assistiu-se a uma série de derrotas do movimento popular e da classe trabalhadora, havendo inclusive refluxo ao nível das formas organizativas conquistadas no passado, principalmente no período de 1955-1963 e uma perda significativa nos frutos da repartição do produto social”. (13:25)

Valeria destacar, no momento, a especificidade de algumas propostas do governo Arraes (1962-1964).

Na administração Arraes, a partir de 1962, os movimentos sociais urbanos e rurais cresceram em número e organização. Em 1963, existiam em torno de 20 associações legalizadas, discutindo problemas específicos do bairro, relacionando-os aos demais problemas da cidade e, principalmente, articulando-se à questão do campo, às sucessões governamentais, aos partidos e ao poder político. (13:49).

Um corte fundamental vai-se operar na pauta de atuação do Serviço Social Contra o Mocambo. A experiência histórica da Vila de Cajueiro Seco, a partir da autoconstrução em taipa, coordenada pelo SSCM e realizada conjuntamente com os moradores, implicou uma solução atípica na Prática Política Habitacional, prevalecente no período 1945-1960, por tratar-se de “ajuda mútua dirigida”. (11: 281)

O regime pós-64, consolidado como modelo político burocrático-autoritário, sobretudo a partir de 1968, tem como mecanismo de legitimação a eficiência empresarial configurando um novo momento histórico. (1: 82; 11: 282)

O regime herdou do populismo o tema da reforma urbana, centrado na habitação e nas suas necessidades complementares, tema considerado estratégico. “Possuía alto significado econômico, devido ao baixo grau tecnológico alcançado pela indústria de construção no Brasil e ao caráter de indústria intensiva de mão-de-obra, num momento em que a ameaça de recessão econômica fazia meta prioritária a necessidade de evitar a queda do emprego. A reforma era também importante dos pontos de vista político e social” (2: 198)

As declarações de Roberto Campos e Sandra Cavalcanti, na época da criação do BNH, relacionando o acesso à casa própria à estabilidade social, não se diferenciam, substancialmente, dos discursos sobre a questão habitacional do populismo. Por outro lado, como salienta Cintra, “como o concerto do problema urbano já se havia ampliado, até mesmo nos anos anteriores a 1964, os ‘vendedores’ e ‘agitadores’ da temática urbana, em sua maioria arquitetos-planejadores, conseguem convencer sem grandes dificuldades as autoridades competentes da necessidade de uma política mais abrangente e sistemática para os problemas mesmos (da qual a habitação deveria constituir programa estratégico, mas apenas parte do conjunto maior)”. (2: 202, 203) Assim, a Lei 4.380, que criou o BNH, instituiu também o Serviço Federal da Habitação e Urbanismo.

A política habitacional centralizada só se consubstancia quando o BNH passa a gerir o FGTS, em 1966. Ela seria efetivada em nível estadual, pelas COHABs. Em Pernambuco, havia sido formulado, na gestão Paulo Guerra (64-66), o Programa de Habitação Popular de Interesse Social, coordenado pelo Serviço Social Contra o Mocambo, seria executado com recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, junto ao qual já se haviam efetivado gestões desde 1962. A área anteriormente escolhida foi

substituída por área em Santo Amaro, segundo a justificativa do Programa que pretendia, além dos resultados sociais, a valorização de uma grande área, cuja venda no mercado imobiliário proporcionasse recursos adicionais para o Programa Habitacional do Governo. Dentro dessa lógica, estabelecem-se critérios de acesso e mecanismos de reajustes dos saldos que garantam a eficiência empresarial, rompendo, portanto, com a pauta de atuação anterior do SSCM. (11: 283-4)

“A implementação do programa iniciará a atuação do SSCM no âmbito da habitação, pela canalização de recursos às COHABs pela ação centralizante do BNH. O SSCM promoveu, no período 1965-1968, a construção de 4.686 casas na Região Metropolitana do Recife, enquanto a COHAB-PE construiu 5.321 unidades, no mesmo período. (11: 284)

Paralelamente, o programa de promoção do planejamento local integrado, desenvolvido pelo SERFHAU, ocupa os profissionais e as firmas de consultoria de planejamento cadastradas, dirigidas em sua maioria por arquitetos, na realização de mais de 20 planos de desenvolvimento local integrado — os PDLIs — que cobrem senão todos, pelo menos a maioria dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife.

Aliavam-se nestes planos “aos aspectos físicos, urbanísticos, tradicionalmente focalizados pelos planejadores urbanos da velha escola, novos interesses quanto aos aspectos sociais e econômico da vida urbana”. (2: 207)

A ilusão de uma política urbana, sistematicamente formulada, que somasse as preocupações humanísticas, desenvolvimentistas e os modelos espaciais funcionalistas aos novos objetivos econômicos, foi logo dissipada.

“Em outras palavras, políticas privilegiadas do Governo eram contrárias ao enfoque de “caixas diversas”, a abordagem formalista, implícita no Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNPDLI). Em especial, o BNH deu ênfase cada vez maior, no decorrer dos anos, às suas funções financeiras e econômicas, e as decisões concretas de política urbana foram determinadas pelas próprias exigências e constrangimentos impostos pelo Banco (. . .) (2: 210)

Assim os PDLIs para os municípios pernambucanos são, em sua maioria, arquivados, tendo-se realizado, apenas, algumas propostas contidas naquele elaborado para o município de Recife.

Por outro lado, a atuação do BNH, na Região Metropolitana do Recife, marginaliza o papel do SSCM, dos institutos previdenciários e das cooperativas no campo habitacional.

Assinala-se, desse modo, uma nova fase em que a política urbana passa a ser presidida por uma lógica que transcende o nível municipal e estadual". (11: 287)

3. O PLANEJAMENTO CENTRALIZADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO

A criação das regiões metropolitanas, através da Lei Complementar n. 14, de 8 de julho de 1973, é um dos momentos da redefinição do papel das grandes cidades no atual estágio do capitalismo monopolista, visando ao aceleramento do processo de acumulação já configurado na etapa anterior.

Os movimentos de concentração e de centralização do capital, intensificados no período recessivo dos anos 60, com a reorganização do sistema financeiro nacional, resulta na formação de uma burguesia financeira que "se torna, ao lado dos monopólios estrangeiros, um dos setores privilegiados do capitalismo local" (9: 59), modificando a hegemonia do núcleo central do poder, que passa do capital industrial para o capital financeiro.

"Recife, cidade-centro de uma das regiões metropolitanas, torna-se, assim, *locus* principal dos investimentos públicos a fim de dotar a mesma das condições necessárias para a expansão e desempenho das empresas monopolistas. Apesar do processo de industrialização intentado via aplicação dos incentivos do 34/18 esta cidade não é tipicamente industrial, seu caráter predominante é também o da participação elevada do setor terciário na economia local, ajustado ao padrão industrial de corte monopolista localizado aqui ou no Sul do país". (1: 26, 27)

A estrutura econômica centralizada rebate-se numa forma de planejamento também centralizada via aparelhos técnico-burocráticos do Estado. No caso do RMR, o governo estadual elabora em 1973 o projeto de lei criando os conselhos deliberativo e consultivo da Região Metropolitana do Recife, conferindo ao Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco as atribuições de órgãos de apoio técnico. Este órgão elabora o Diagnóstico Preliminar da Região Metropolitana do Recife. Em 1975, é criada a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) que passa a gerir toda a política metropolitana, principalmente a partir da formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife.

Vale salientar a natureza dos pressupostos que norteiam as políticas urbanas formuladas pelos aparelhos do Estado. No pacto populista, a industrialização era vista como fator de desenvolvimento e, portanto, como meio de se chegar a uma melhor política distributiva e a uma harmonia social. No novo pacto, porém, a racionalidade empresarial e a necessidade de um processo acelerado de acumulação são determinadas explicitamente como metas prioritárias. Dessa forma, os benefícios sociais são vistos como um efeito “a posteriori” da eficiência alcançada. O Estado passa, então, a ser um agente que garante as condições de reprodução ampliada do processo produtivo não apenas do ponto de vista material, de serviços e infra-estrutura ou através de reformas, como a do sistema tributário, mas assumindo também parte das condições de reprodução da força de trabalho.

Nesta ótica, o social passa a ser uma consequência lógica e não mais um objetivo. Exemplo desta postura são os diagnósticos então elaborados para o setor habitacional, os quais devem convergir para as propostas que se ajustem ao PLANHAR — Plano Nacional de Habitação, dentro da política estabelecida pelo BNH. Admite-se, de uma maneira geral, que o problema habitacional é exógeno relacionado com a questão da renda e do emprego da população. A necessidade de racionalizar os investimentos públicos aplicados em operações lucrativas, determina, contudo, que os investimentos nessa área só se dêem à medida que possa ser assegurado um retorno.

Já não se temem os conflitos sociais nem se procura assegurar a estabilidade social através do acesso à casa própria, que, para as populações de baixa renda, torna-se antes um trecho do discurso político e propagandístico do que parte do discurso tecnocrático.

É claro que tais práticas de planejamento só puderam estabelecer-se tendo em vista o desenvolvimento histórico que proporcionou uma conjuntura excepcional. Desse modo, tendo o “milagre econômico” como pano de fundo, os aparelhos burocráticos do Estado contam com a ampla adesão das camadas médias aos seus projetos de modernização e racionalização. A participação e cooptação dessas camadas é tanto mais fácil à medida que a ampliação dos aparelhos burocráticos estatais e a sua modernização criam um excelente mercado de trabalho. Não é à toa que se diz ter a FIDEM “peneirado” os melhores técnicos dos demais órgãos, sobretudo do CONDEPE, oferecendo níveis salariais relativamente altos para a região.

Assim, as agências de planejamento estatal tornam-se instâncias decisivas do exercício do poder, sendo os seus técnicos porta-vozes do projeto modernizador do capital financeiro, sob o manto da ideologia, da neutralidade e da racionalidade científica, enquanto mantinham um alto padrão de consumo permitido pelo milagre e, conseqüentemente, pelos seus salários.

Vale salientar a ausência total de contraponto dos setores oprimidos cujos canais de organização e reivindicação foram totalmente desbaratados pela brutal repressão.

Somente numa tal conjuntura pode-se sobrepor o domínio da racionalidade técnica ao político, tido este por princípio como irracional. Desse modo, como se não bastasse a decretação das capitais de Estado como área de segurança nacional e, portanto, impedidas de elegerem diretamente os seus respectivos prefeitos, também os organismos de desenvolvimento metropolitanos pretendem coordenar e racionalizar as ações dentro de uma visão centralizada. Isto dentro do pressuposto de que, se deixadas as iniciativas às autoridades municipais locais, os desperdícios, o clientelismo e as irracionalidades impediriam o cumprimento do modelo espacial desejado dentro desse novo estágio.

“Os Governos Médici e Geisel são o ápice orgíaco do desenvolvimento capitalista desenfreado. Neste período, foi forjada uma racionalidade tecnocrática de condução da economia e da política nacional. A força repressiva era tão grande que nada parecia impossível aos detentores do poder central. Reordenar toda a nação parece então uma tarefa viável, o capital aparentemente estava sob o controle de novos mestres; os planejadores” (16: 11) e, em particular, os planejadores urbanos.

Conforma-se, assim, um espaço urbano estruturalmente hierarquizado, destacando-se, primeiramente, os pólos de desenvolvimento ou regiões metropolitanas — atuais centros de poder nos quais se concentram a produção industrial e os locais de circulação e realização dessa produção. Sequencialmente, têm-se as cidades de porte médio, por onde penetram as novas formas de mercantilização das relações sociais juntamente aos produtos industrializados.

Não bastava, porém, a criação das regiões metropolitanas. Fazia-se ainda necessária a instituição de organismos que controlassem, em nível nacional, a efetivação das políticas urbanas. Com este fim foi criada a Comissão

Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)* passando a reger o sistema nacional de planejamento e respectiva política definida no II PND, representando, neste momento, “o ápice da racionalidade tecnocrática na planificação urbana”. (16: 14)

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife, elaborado pela FIDEM, expressa bem o papel das regiões metropolitanas no cenário econômico-social brasileiro, na seguinte afirmativa: “com a institucionalização, que demarca uma nova etapa na vida administrativa nacional, o Poder Público busca acentuar o controle da evolução dos sistemas metropolitanos, onde o propósito final é assegurar ao desenvolvimento nacional apropriadas condições de dinamismo, ora prejudicados por inadequados processos de urbanização”. (12: 1)

A centralização das diretrizes de crescimento urbano são perceptíveis nas propostas formuladas pelo plano em questão, quais sejam: “dadas as funções que a RMR desempenha no âmbito nacional e dado o caráter primordial do crescimento das atividades industriais, como importante fator do desenvolvimento do Nordeste, cabe à RMR, dentro da política nacional do desenvolvimento econômico, o objetivo de ser o pólo de desenvolvimento industrial... a política de integração nacional, de industrialização e de desenvolvimento urbano, contidos no II PND, destacam a necessidade de equipar o Nordeste com grandes complexos industriais”. (12: 168-9)

O aspecto central do discurso da tecnocracia ligada ao planejamento urbano de então, e que estava explicitada no II PND, era a “melhoria à qualidade de vida urbana”, respaldada nos parâmetros da eficiência, racionalidade e equilíbrio, (3: 179) a ser alcançada através e, principalmente, das intervenções de caráter físico-espacial, o que pode ser visto ao se analisarem os relatórios de atividades da FIDEM, que demonstra uma preponderância de planos-diretores urbanísticos e projetos viários elaborados para consolidar a estrutura espacial proposta, pouco calcada nas contradições sociais presentes no contexto local.

A proposta espacial contida no PDI-RMR é, segundo seus autores, a configuração física do planejamento integrado desejado e que possibilitará a melhoria da qualidade de vida. Tal proposta, baseia-se na implantação de atividades ligadas ao setor industrial e aos ramos de transporte, armazenamento e abastecimento.

*Inicialmente Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1974, tendo-se tornado, posteriormente, em CNDU.

A estrutura urbana multipolar* ajusta o espaço urbano às relações econômico-sociais dominantes, à medida que, descentralizando por um lado, minimiza as deseconomias de aglomeração e cria simultaneamente novos centros, nos quais concentra as atividades econômicas que viabilizarão as novas formas de aglomeração. Assim, cria uma estrutura de centros que, embora em termos do discurso expressem a intenção de que não sejam hierarquizados e sim igualmente nivelados, em termos da possibilidade do real, dificilmente romperá com a formação historicamente determinada da preponderância do que chamam de “nucleação-centro” em relação às demais.

Assim é que, por um lado, tem-se o discurso da necessidade da descentralização espacial, como maneira de reduzir os problemas de saturação do espaço hoje ocupado, legitimando a ação ordenadora do Estado em frente da sociedade. Por outro, cria uma estrutura cujas atividades urbanas devem propiciar a ampliação almejada dos ramos mais dinâmicos da economia, atendendo, assim, aos interesses do capital e pouco proporcionando, por falta de competência de efetivas ações na área social, à grande maioria da população.

Dentre os diversos planos elaborados, nesta época, pela FIDEM, seguindo os mesmos princípios teóricos analíticos assinalados, cabe destacar ainda o Plano de Organização Territorial (POT), que detalha a proposta de estrutura espacial partindo dos seguintes pressupostos: “A concepção da realidade adotada, segundo a qual a RMR é considerada como um sistema, e a concepção específica de futuro, entendido como uma situação desejada e não apenas uma simples extrapolação do presente . . . A noção de futuro adotada é a de que ela transcende a concepção de algo situado além do presente, porquanto assume a forma de uma visão-presente da configuração potencial da RMR”. (13)

A visão anti-histórica e idealista de um espaço urbano que pode ser antecipado, via desenho, a despeito das forças sociais, não constitui propriamente uma novidade. Na realidade, ela perpassou todo o pensamento utópico do século XIX, fundamentando as concepções que pensam no urbano em termos de modelo.

“As correntes formalistas são utilizadas para resolverem o problema e diferentes métodos sintéticos, integradores, sistêmicos passam a fazer parte da metodologia do planejamento”. (7: 108)

*Ver detalhamento e explicitação da estrutura urbana multipólos em Pernambuco. Secretaria de Planejamento (12: 180)

Compreende-se, neste quadro, a utilização “das habilidades de composição e síntese dos arquitetos, levando-os a reivindicar a coordenação e liderança das equipes pluridisciplinares”. (7: 109) Isso ocorre nas agências de planejamento da RMR, sobretudo na própria FIDEM, onde a experiência histórica dos arquitetos locais, já acostumados à manipulação do espaço urbano “na ponta do lápis”, sobretudo na época dos PDLIs, é aproveitada e redefinida.

A maior novidade constitui, sem dúvida, a sofisticação do aparato teórico que lastreia as concepções do desenho urbano. “Além da promessa cibernética, as técnicas de elaboração de projetos econômicos, do tipo benefício-custo, estudos de viabilidade, e outras práticas da moderna administração empresarial são transferidas para a administração pública, chegando mesmo à transferência do modelo empresarial como um todo, que se instala no âmbito do Estado e passa a ‘produzir’ o planejamento urbano”. (7: 109)

Se certas concepções urbanísticas oitocentistas foram utópicas, podemos dizer que as propostas antecipadoras do desenho urbano na fase em questão são míticas.

O mito se estabelece a partir dos objetivos fixados, “que se traduzem na valorização do espaço metropolitano pela utilização racional dos seus recursos naturais e pela distribuição equilibrada e harmônica da população, atividades econômicas e equipamentos metropolitanos, e se integram com os demais objetivos de natureza econômica, social e institucional para compor a Política de Desenvolvimento Metropolitana estabelecida para esta Região”. Os antigos conceitos de harmonia e equidade, que podem ser alcançados através das intervenções no espaço físico, associados à eficiência do planejamento empresarial, tentam camuflar os interesses sociais em jogo.

Assim, “considerando que as políticas normativas, de natureza econômica e social são exógenas às decisões que se possam tomar na Região; a atuação em escala metropolitana enfatiza os aspectos ligados à localização das intervenções no espaço e, em consequência, a importância do papel do plano físico, como instrumento de desenvolvimento”. (13)

Nas conclusões, o POT afirma que os resultados só serão alcançados mediante a “mobilização consciente de toda a comunidade: do governo estadual (. . .), dos governos municipais (. . .); da comunidade política do Estado (. . .), das forças empresariais atuantes na RMR (. . .) e, da própria comunidade”.

Saliente-se que, além de essa mobilização ser requerida após o fechamento do Plano, a convocação à participação obedece a um critério hierárquico, no qual a comunidade comparece em último lugar. Além disso, o termo comunidade, que substitui a palavra povo, amenizando a sua conotação política utilizada no período populista, serve para recobrir os mais amplos setores sociais, escondendo os seus conflitos internos.

Embora o POT tenha-se iniciado em 1978, só veio a ser concluído em 1983, quando o contexto econômico já não era o do "milagre", no qual foi gestado, e sim de crise generalizada.

"Após um período de ampla acumulação, a crise que envolve a economia brasileira a partir de 1974 compromete o pacto de dominação autoritário vigente nos anos do milagre e traz à baila algumas contradições no seio das classes dominantes". (9: 84) Por outro lado, a reanimação do movimento operário e popular é acompanhada pelas novas formas de ação da classe dominante "no sentido da cooptação e mobilização restrita e a utilização de métodos mais científicos, e não menos eficazes, para a extração da mais-valia". (9: 85)

Na RMR, uma das principais expressões dessa nova estratégia, visando à cooptação, pode ser observada em Recife, onde há uma total modificação entre a orientação política da administração Antonio Farias, autoritária e voltada para a dotação de infra-estrutura urbana, e aquela da gestão Gustavo Krause, cujas palavras-chave eram "governo com participação", traduzidas na implantação dos "barracões" ou "miniprefeituras" nas áreas populares, ou melhor dizendo, de baixa renda.

De uma maneira geral, encontram-se os movimentos populares incapacitados de responder a este tipo de intervenção. No entanto, apesar dos efeitos dessa política de cooptação, alguma resposta dos setores populares às concepções da política urbana dominante pode ser então observada. Tal é o caso de Brasília Teimosa, bairro de antiga invasão, já bastante consolidada. Tendo sido estabelecida a sua "vocaçao", dentro dos critérios de racionalidade urbanística, para pólo de lazer, prolongando a faixa de praia de Boa Viagem, Brasília teve o seu destino contrariado pela luta de seus moradores e pela necessidade de legitimação da administração, obrigada a absorver as reivindicações dos moradores ainda que recuperando grande parte de tais reivindicações em seu favor.

A luta de Brasília, como a que é desenvolvida por diversas associações, põe em xeque a mística organizadora dos planejadores e da tecnocracia.

No contexto urbano, a crise toma traços específicos. Se, por um lado, foi nas grandes cidades, principalmente nas regiões metropolitanas, que maior volume de investimentos se realizaram para proporcionar condições de efetivação do Brasil-potência, por outro, é justamente nessas regiões que se têm expressado os movimentos de massas como invasão de terrenos urbanos, lutas pela posse do solo e acesso à infra-estrutura básica, além das greves das diversas categorias de trabalhadores e assalariados etc.

Na RMR, onde os setores populares urbanos ainda se encontram debilmente organizados, a expansão de tais movimentos não alcança o mesmo nível do de São Paulo. Ainda assim, podemos assistir a uma ascensão dos movimentos urbanos populares.

O planejamento tecnocrático do período do autoritarismo deixa de constituir um instrumento eficiente para o direcionamento da economia, principalmente quando as instâncias decisórias da Nação passam a ser diretamente determinadas pelos grupos do capital financeiro internacional, através do Fundo Monetário Internacional.

A situação de crise, a falta de recursos do Estado para investir no contexto urbano e o aprofundamento da dependência de fontes financeiras internacionais são condições que propiciam a participação do BIRD nas intervenções urbanas.

Dessa forma, somam-se os recursos financeiros do Estado aos empréstimos deste organismo internacional para assegurar a continuidade das condições necessárias para que a cidade permaneça sendo o "locus" principal da reprodução das relações sociais capitalistas.

As práticas e metodologias que o planejamento urbano pode ter como desdobramento dependerão das formas que as contradições sociais vão assumir em nível nacional e local e, ainda, dos determinantes históricos das práticas precedentes.

A democratização social, à medida que possibilita um maior exercício do direito de cidadania, poderá vir a pressionar a prática do planejamento urbano no sentido de explicitar as contradições sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 – BRANDÃO, V.P. **Concorrência, dominação e monopolização do espaço urbano: o comércio de mercadorias e os bancos na cidade de Recife.** Recife, MDU/UFPE, 1983. mimeog.
- 02 – CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não-política. In: CINTRA, A. O. & HODDAD, P. R. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- 03 – DIRETRIZES da estratégia de ocupação racional do espaço metropolitano in PDI-RMR. s.n.t.
- 04 – DUARTE, A.T.S. **As Relações espaço – temporais no processo de estruturação da paisagem urbana recifense – estudo do caso: o bairro de Boa Viagem.** Recife, MDU/UFPE, 1979.
- 05 – FAGUNDES, A. et alii. **Acesso à terra urbana e movimentos de Bairro.** Recife, MDU/UFPE, 1981. mimeog.
- 06 – FASE. **Associação de moradores: 50 anos.** Recife, 1981. (1º caderno).
- 07 – LAMPARELLI, C. M. Metodologia do planejamento urbano. In: TOLEDO A. H. Pompeu de & CAVALCANTI, M. org. **Planejamento urbano em debate.** São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.
- 08 – LEITE, A. P. Urbanização e conflitos urbanos: o caso de Recife. In: **Caderno do CEAS, Bahia (49): 9, 1977.**
- 09 – MANTEGA, G. & MORAES, M. Tendências recentes do capitalismo brasileiro. In: ————. **Acumulação monopolista e crises no Brasil.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

- 10 – MARQUES, S. **Maestro sem orquestra: um estudo de ideologia do arquiteto no Brasil – 1820-1950**. Recife, PIMES-UFPE, 1983. mimeog. (Diss. Mestrado).
- 11 – MELO, M.A.B. Campelo de. **Estado, capital e política urbana na formação social brasileira: uma interpretação histórico-metodológica**. Recife, MDU/UFPE, 1982.
- 12 – PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana do Recife**. Recife, Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, 1976.
- 13 – ———. **Plano de organização territorial da RMR**. Recife, FIDEM, 1983. (Introdução).
- 14 – PERRUCCI, G. **A República das usinas**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- 15 – ———. & BERNARDES, D. **O Caranguejo e o viaduto: notas preliminares para uma história social do Recife**. São Paulo, CEDEC, 1981. mimeog.
- 16 – ZANCHETTI, S.M. **Política urbana e a crise brasileira**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco. M.D.U., 1983. mimeog.

Abstract: This analysis deals with the urban planning, showing the signification of the State intervention in the urban conformation and the respective effects of this action over the social relation plans. One has as a reference that the planning process obeys the general logic of the capital reproduction, although it is mediated by the government policies which assume specific characteristic in the several concret historical situations. Starting from this approach, one proceeds the survey for the case of Recife's Metropolitan Region, laying stress upon the key-moments of instructions of the State interventions. In this way, the interests at stake are identified among the several social sectors in there, and the several expressions that they take having in mind the social conflicts established among the several groups. At every moment are related the practices and arguments of the urban planning in the RMR elaborated by numberless agents and the results obtained. Toward this, it is analysed in the first place the interventions of landscape-sanitarist character (the infrastructure works) that characterizes the proposals for remodeling the city of Recife, within a process of structuring of a new economic model for Brazil, based upon the industrial-urban complex. These prosals come to attend, in the local sphere, both the necessities of infrastructure required by the modifications produced by the sugar mill owner phenomenon, and the new requests placed by the imerging urban social groups. In the decade of 1950, populism sets the social problem in the order of the day, linked to the idea of development in order to take the country out of the underdevelopment condition. In this context, new agents of the proposals for urban interventions, come out characterised by Lebreitian humanism and still the urbanistic ideas of the European rationalism and functionalism. The urban policy put into practice by the State apparatus is centralized in habitation whose distributive character superposes the entrepreneurs rationality. The political regime after 64, consolidated as bureaucratic-authoritarian political model, chiefly from 1968 on, has as mechanism of legitimation the entrepreneurs efficiency configurating a new historical moment. In this third moment, they create the metropolitan regions, representing the redefinition of the role of the big cities aiming at accelerating the accumulation process. The centralized bureaucratic-authori-

tarian planning characteristic of this moment can only establish itself having in mind the economic miracle and the absence of counterpoint from oppressed sectors whose organization channels and revindications were completely destroyed by the brutal repression. Finally, it is indicated the tendency for exercising the urban planning taking into account the social democratization to the measure that it possibilitates a major exercise of the right of citizenship.