

Presente, passado, futuro: planejamento e institucionalidades no Brasil na década de 1970

Sarah Feldman*

Resumo Os anos 1970 são abordados como um momento em que um presente autoritário, heranças do passado e um futuro de esperanças repercutiram na institucionalidade do planejamento territorial. Esses múltiplos horizontes são enfocados a partir dos agentes envolvidos na organização e atribuição de poderes na formulação do sistema de planejamento associado à segurança para desenvolvimento do país; de enfrentamentos à ditadura civil-militar, tanto pelos setores organizados da sociedade, como por profissionais no interior da administração federal, e dos estudos sobre as condições urbanas que se aproximaram das práticas sociais e dos territórios. Ao dar sentido a essa trama de contextos, o texto visa colaborar para a reflexão sobre as marcas do período da ditadura no campo do planejamento territorial, e para o desafio de revisões conceituais e institucionais que se colocam no presente em transformação.

Palavras-chave: planejamento territorial, institucionalidades, ditadura civil-militar, reforma administrativa, centralização, território.

Presente, pasado, futuro: planeamiento y institucionalidades en Brasil in los años 1970

Resumen La década de 1970 es abordada como un momento en que un presente autoritario, herencias del pasado y un futuro esperanzador repercutieron en la institucionalización de la planificación territorial. Estos múltiples horizontes se centran en los agentes implicados en la organización y asignación de competencias en la formulación del sistema de planificación asociado a la seguridad para el desarrollo del país; los enfrentamientos con la dictadura cívico-militar, tanto por parte de los sectores organizados de la sociedad como de los profesionales de la administración federal, y los estudios sobre las condiciones urbanas que abordaron las prácticas sociales y los territorios. Al dar sentido a este entramado de contextos, el texto pretende contribuir a la reflexión sobre las marcas de la dictadura en el campo de la planificación territorial, y al desafío de las revisiones conceptuales e institucionales que surgen en el cambiante presente.

Palabras clave: planificación territorial, institucionalidad, dictadura cívico-militar, reforma administrativa, centralización, territorio.

Present, past, future: planning and institutionalities in Brazil in the 1970's

Abstract The 1970s are approached as a time when an authoritarian present, legacies from the past and a hopeful future had repercussions on the institutionality of territorial planning. These multiple horizons are focused on the agents involved in the organization and allocation of powers in the formulation of the planning system associated with security for the country's development; the confrontations with the civil-military dictatorship, both by organized sectors of society and by professionals within the federal administration, and the studies on urban conditions that approached social practices and territories. By giving sense to the weft of these contexts, the text aims to contribute to the reflection on enduring marks of the dictatorship period in the field of territorial planning, and on the challenge of conceptual and institutional revisions that arise in the changing present.

Keywords: territorial planning, institutionalities, civil-military dictatorship, administrative reform, centralization, territory.

— **E**m seu livro “Regimes de Historicidade. Presentismo e experiências do tempo”, François Hartog utiliza o termo regime como uma forma de engrenar presente, passado, futuro. Mais ativo em relação a época, que significa “apenas um corte no tempo linear”, regimes, segundo o autor, “não marcam o tempo como forma neutra”, mas “organizam o passado como uma sequência de estruturas”, e dotam “de um ritmo a marca do tempo”. O regime de historicidade é proposto por Hartog como instrumento que auxilia a criar distância para melhor ver o próximo. (HARTOG,2014, p.9-16)

É a partir do presente que nesse texto é problematizado o planejamento territorial na década de 1970. As mudanças de ordem política que vivenciamos na última década, ao longo da qual tornaram-se visíveis movimentos pró-ditadura militar que culminaram com a eleição de um presidente e cerca de 3 mil militares em cargos federais, me impelem a recolocar o distanciamento de mais meio século do golpe de 1964, que supunha persistir se ampliando. O retorno desses grupos traz novos elementos para a reflexão e interpretação dos avanços, persistências e omissões no campo do planejamento, com o fim da ditadura, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988.

Essas inquietações me levam a abordar a década de 1970 como um condensador de contextos, onde heranças do passado, um presente autoritário e um futuro de esperanças repercutiram na institucionalidade do planejamento, em geral, e no planejamento territorial, em todas as esferas de poder.

Abordo as instituições de planejamento como espaços de atribuição de poderes, onde regras definem vantagens, e mudanças colocam em risco posições, valores, identidades e comportamentos (LOWNDES,2005), e como espaços que são parte do jogo social - de embates, de diferentes posições, de contradições. (REVEL, 1995) Admitindo que foi durante a ditadura civil-militar que mais avançou a criação de um sistema de planejamento, no qual se incluiu o planejamento territorial, o texto se organiza a partir de três eixos analíticos.

Recorrendo ao conceito de formação institucional (LOWNDES; LAMPRIÈRE, 2018), a institucionalidade do planejamento que se instalou no Brasil no período da ditadura civil-militar é abordada a partir dos princípios da Constituição de 1967 e do processo de formulação da reforma administrativa; do envolvimento de apoiadores do golpe capilarizados em setores organizados da sociedade; da organização e da atribuição de poderes de decisão centralizados em órgãos que atuaram no planejamento territorial.

No contexto de acirramento da urbanização associada à miséria e de incriminação do regime militar pela violação dos direitos humanos, são abordados os enfrentamentos ao regime pelos setores organizados da sociedade, assim como no interior de instituições de planejamento. Desvendam-se grupos, organizações, indivíduos e instituições de planejamento, que persistiram ativos com o fim da ditadura e colaboraram com o

* Sarah Feldman é Arquiteta e Urbanista, Professora Senior no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, ORCID <<https://orcid.org/0000-0002-1671-9365>>.

processo de formulação da Constituição de 1988, o em questões como a função social da propriedade, a preservação ambiental, os direitos dos povos indígenas e direitos humanos. Por fim, a partir de estudos desenvolvidos em diferentes campos disciplinares, que atualizaram as condições urbanas e os agentes da produção do espaço, abordando aspectos culturais, de gênero, do movimento feminista, das organizações negras, e organizações sociais e políticas no processo de periferização. Esses estudos expõem o repertório e as questões a serem enfrentadas pelo planejamento territorial, como uma construção que se realiza através de trocas disciplinares: não se limitam a uma única categoria profissional. O direito, a engenharia, a administração pública, a sociologia, a ciência política, a medicina, a geografia, a arquitetura, e tantas outras disciplinas, são imprescindíveis para o planejamento.

Nesse exercício de reflexão sobre o planejamento territorial na década de 1970, à luz do momento atual na história do Brasil, alguns aspectos são privilegiados: a centralização no sistema de planejamento que se aprofundou ao ser associado à segurança nacional; a política de ocupação da Amazônia, que se abriu para grupos privados e exploração de seus territórios; a dicotomia entre técnica e política, que persiste inabalável desde os anos 1930.

Ao evidenciar, por um lado, as marcas profundas do período da ditadura na institucionalidade do planejamento e, por outro, ações e olhares e que confrontaram o regime, busco colaborar para a reflexão sobre o planejamento no presente em transformação.

A formação de um sistema de planejamento territorial: centralização e segurança nacional

Na mensagem “À Nação” que introduz o Ato Institucional nº 1 - o primeiro dos dezessete decretos com poder constitucional emitidos entre 1964 e 1969 para fortalecer o executivo - o presidente Humberto de Alencar Castello Branco, além de atribuir ao golpe o estatuto de revolução, definiu o papel do poder legislativo:

“A revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destituiu o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”. (CASTELLO BRANCO, 1964)

Na Constituição Federal de 1967 o planejamento foi colocado como base para a ação governamental com duplo objetivo: “promover o desenvolvimento socioeconômico do país e a segurança nacional” (Artigo 7). Um mês depois de aprovada a Constituição, foi emitido o Decreto-Lei nº 200, que dispõe sobre a organização administrativa, definido pelo então Ministro do Planejamento Hélio Beltrão, seu mentor, como a “Revolução silenciosa”:

“Revolução porque altera profundamente o modo de encarar e operar a administração pública; silenciosa, porque não foi nem divulgada nem creditada por suas inegáveis consequências”.¹

¹ Beltrão, Hélio (1984). Depoimento para Quem é Quem na Economia Brasileira, apud MENEZES (1984, p.38)

Tanto a promulgação da Constituição como a organização da administração federal e as diretrizes para a reforma administrativa estabelecidas pelo decreto-lei foram viabilizadas pelo Ato Institucional nº 4, que convocou o Congresso e transmutou o extraordinário em ordinário, uma vez que "...finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderia expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira". (Ato Institucional nº 4 /1966)

"Do planejamento" é o título do Capítulo 1 do decreto-lei, no qual, juntamente com Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, o Planejamento foi definido como um princípio fundamental da ação governamental (Artigo 6). Estes cinco enunciados são genéricos, se considerarmos a gramática do planejamento construída no Brasil, a partir dos anos 1930, e suas especificidades no processo de trocas e interlocuções com profissionais e experiências da Europa, Estados Unidos e da América Latina.² Somente no esquadramento em artigos e parágrafos se revelam as formas pelas quais foram apropriados, capturados ou subvertidos pelo regime autoritário.

² Sobre as trocas de experiências e interlocuções entre profissionais, consultar FELDMAN, 2019.

Em relação ao planejamento territorial, duas mudanças alteraram substantivamente os agentes, os processos decisórios e as práticas de intervenção no território. Em primeiro lugar, a associação entre o desenvolvimento socioeconômico e a segurança nacional, que se evidencia na radical concentração do poder de decisão na Presidência da República, "constituída essencialmente pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar". Embora desde a Era Vargas a centralização no executivo já tivesse se instalado, em 1967 o Gabinete Militar passou a ser inequivocamente majoritário entre os órgãos de assessoramento da Presidência, com representantes do Conselho de Segurança Nacional (CSN) e do Serviço Nacional de Informações (SNI), ambos criados em 1964 - o primeiro dirigido pelo presidente e o segundo como um órgão da Presidência; do Estado-Maior das Forças Armadas; do Alto Comando das Forças Armadas, além dos representantes do Departamento Administrativo do Pessoal Civil e da Consultoria Geral da República. (Artigo 32)

A segunda mudança se refere à ampliação da presença do setor privado na política urbana e regional, inclusive, como modelo a ser seguido pelo setor governamental. A concepção de administração tinha como propósito "o setor governamental passar a operar com a eficiência da empresa privada". Essas foram as palavras dirigidas ao Congresso Nacional em 1965 pelo General Castello Branco (CASTELLO BRANCO, 1965, p.123).

Visando impedir "o crescimento desmesurado da máquina administrativa", a administração deveria desobrigar-se da realização material de tarefas executivas "recorrendo, sempre que possível, à iniciativa privada". Organizadas em planos, programas e projetos para atingir metas, previa-se assegurar às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticos às do setor privado. (Decreto -Lei 200, Artigos 10 e 27) Entre 1966 e 1976 foram criadas 60% das empresas públicas, fundações, autarquias e empresas estatais das 571 existentes em 1993. (MARTINS, 1993, p.20)

Num panorama de reformas administrativas formuladas no Brasil no século XX, WAHRLICH (1974) mostra como desde os anos 1930 a modernização das estruturas esteve na mira

do governo federal e que, embora reformas tenham se efetivado de forma muito pontual, repercutiram, de certa forma, na reorganização, extinção ou criação de ministérios.

A criação de comissões e a nomeação de responsáveis para formulação de uma reforma administrativa passaram por gestões de vários presidentes. Na Era Vargas, o embaixador Maurício Nabuco foi o responsável por estudar a reforma da administração pública, a partir da qual se efetivaram questões relacionadas à administração de pessoal, como critérios para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito, que se concretizaram no Departamento de Assistência ao Serviço Público (Dasp), criado em 1938. (WAHRLICH, op.cit. p.31-32) Posteriormente, foram criadas a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944, para formação de pessoal qualificado para a administração pública e privada e a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebp) para atender a demanda por profissionais qualificados na área pública, em 1952.

No retorno de Vargas à presidência, em 1952, um grupo de seus assessores diretos formulou uma proposta de reforma na qual o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho Nacional de Economia, o Estado-maior das Forças Armadas, o Dasp e um Conselho de Planejamento e Coordenação foram concebidos como órgãos assessores. Avaliada por uma Comissão Interpartidária com representantes de seis partidos³, a institucionalização do planejamento como um conselho foi inviabilizada, pois a função era desenvolvida pelo Conselho Nacional de Economia, criado em 1946. Pode-se afirmar que ainda se mantinha hegemônico o aporte do planejamento estritamente econômico. As ideias centrais dessa reforma administrativa foram, segundo WAHRLICH (idem, ibidem), apoiadas e retomadas nos governos de Café Filho e de Juscelino Kubitschek, que criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), e persistiram na reforma da ditadura.

A formulação do Decreto-Lei 200 teve como ponto de partida o projeto de lei elaborado pela “Comissão Amaral Peixoto”, composta por grupos de trabalho que se organizaram sob a coordenação do deputado federal Ernani do Amaral Peixoto, Ministro Extraordinário da Reforma Administrativa nomeado pelo presidente João Goulart, em 1962. O denominado Projeto de Lei Orgânica da Administração Federal (PL 1482 de 19/11/1963) se encontrava no Congresso quando Castello Branco assumiu a presidência e, através de uma negociação com os deputados Gustavo Capanema e Amaral Peixoto, respectivamente presidente e relator da comissão incumbida do assunto, o projeto retornou para o executivo (WAHRLICH, op. cit., p.39-43).

Ou seja, o ponto de partida foi a reforma administrativa que, na perspectiva de João Goulart, era urgente e indissociável das Reformas de Base que, marcaram um momento transformador, de perspectiva de um futuro de mudanças na estrutura econômica e social do país:

“É imperativo um novo ordenamento jurídico para atualizar o arcabouço legal do País e conformá-lo às realidades sociais, seja no campo político e econômico, seja no campo administrativo”. (GOULART, 1963, p.5)

As sucessivas retomadas, alterações, adaptações de projetos previamente elaborados por governos em contextos de matizes políticas e institucionais díspares, são abordadas

³ Partido Social Democrático, Partido Trabalhista Brasileiro, União Democrática Nacional, Partido Social Progressista, Partido Social Trabalhista e Partido Socialista Brasileiro.

por LOWNDES; LAMPRIÈRE (2018) como um processo de formação institucional. Como conceito, a formação institucional é entendida como uma articulação de regras constitucionais, governamentais e operacionais, em diferentes contextos temporais e espaciais. Através de regras, narrativas e práticas – tanto as formais como as informais, moldam-se as escolhas e as ações de agentes e organizações. As leis se reproduzem associadas às instituições que, em sua utilização, realizam ajustes, sobretudo em momentos de mudanças e, ao atenderem a interesses e pressões, podem ser quebradas ou subvertidas. (LOWNDES; LAMPRIÈRE, op. cit., p.228) Uma aproximação aos agentes e setores da sociedade mobilizados para formulação da reforma administrativa de 1967 é reveladora de como e em que medida o anteprojeto de 1963 foi uma fonte para mudanças de seus princípios.

Realizada sob a coordenação do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, cargo criado em 1964 (Decreto nº 53914 /1964), a Comissão Especial da Reforma Administrativa (Comespra), composta por membros civis e militares, elaborou o Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa a partir do exame dos projetos já elaborados. (Decreto 54 401/1964). Em 1965, a Comespra foi substituída pela Assessoria Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Asestra) diretamente ligada ao Ministro.

Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), como órgão de consulta junto ao Ministério. Era composto por representantes das classes trabalhadoras e produtoras; técnicos de reconhecida competência profissional do campo da economia, da sociologia e da engenharia, “sendo dois deles, pelo menos, professores universitários”; representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico e da imprensa, do Conselho Nacional de Economia e dos órgãos de divulgação da opinião pública”. (Decreto nº 55722/1965) Nessa amplitude de representações, no Consplan foram reunidos apoiadores do golpe capilarizados nos setores da sociedade civil organizados desde a Era Vargas e, sobretudo, durante o governo de João Goulart. Ao mesmo tempo em que se ampliou o espectro de grupos mobilizados - dos partidos e sindicatos às universidades, se acirrava a mobilização anticomunista no Brasil e em outros países da América Latina.

No Consplan, o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), criado em 1961 por iniciativa de empresários e militares, justamente para criar as bases de uma oposição a João Goulart, foi agente decisivo. O trabalho de BORTONE (2013) elenca o número significativo de membros do Consplan vinculados ao Ipes - dentre os quais um dirigente do Sindicato de Alfaiates e Costureiras, o fundador do Ipes - Minas Gerais, o reitor da PUC-RJ, além de Hélio Beltrão. E, assim como Beltrão, que foi Ministro de Planejamento e Coordenação Geral, de 1967 a 1969, e Ministro da Desburocratização, de 1979 a 1983, vários membros do Ipes assumiram ministérios durante a ditadura.⁴ O Decreto-Lei 200 foi assinado pelo Presidente e por quatorze ministros e, destes, oito eram ligados ao Ipes. O Consplan, que tinha entre suas atribuições a avaliação de projetos governamentais, atuou como “um centro de formulação de diretrizes políticas” (BORTONE, op. cit. p. 90-92).

No processo de elaboração da reforma coordenada por Amaral Peixoto, Celso Furtado propôs a criação de um Sistema Nacional de Planejamento “com a incumbência de

⁴ Octávio Gouvêa de Bulhões (Ministro da Fazenda), Juarez Távora (Ministro da Viação e Obras Públicas), Severo Gomes Fagundes (Ministro da Agricultura), Raimundo Moniz de Aragão (Ministro da Educação), Luiz Gonzaga Nascimento e Silva (Ministro do Trabalho e da Previdência Social), Brigadeiro Eduardo Gomes (Ministro da Aeronáutica), Mauro Thibaud (Ministro das Minas e Energia) e Roberto Oliveira Campos (Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica) eram os ministros ligados ao Ipes. (BORTONE, op.cit., p.92)

elaborar e reformular anualmente o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como assegurar sua execução”. O Sistema seria constituído pelo Conselho Nacional de Planejamento, composto pelo Presidente da República, ministros de Estado e chefes da Casa Civil e Militar e organizado em Comissões - de Planejamento Econômico; Planejamento Setorial, Planejamento Regional e Planejamento Social – compostas por representantes dos ministérios e órgãos afins. Sua ação previsora visava renovar obstáculos institucionais ao desenvolvimento econômico e social (FURTADO, 1963).

O Anteprojeto da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, em sua versão de 1963, definia a criação de uma Secretaria Geral de Planejamento como órgão constitutivo da Presidência da República e o Conselho de Planejamento como órgão principal do Sistema Nacional de Planejamento. Configurava-se um processo de planejamento governamental global, através da criação de comissões de planejamento em cada ministério, que resultariam em planos gerais orgânicos pela fusão de planos setoriais e parciais (FGV-CPDOC, 1963).

Certamente por ter como ponto de partida este Anteprojeto de Lei, foi durante a ditadura civil-militar que mais avançou a criação de um sistema de planejamento, no qual se incluiu o planejamento territorial. O rápido crescimento se manteve como meta, porém ancorado numa institucionalidade com ênfase na segurança nacional, na centralização dos poderes da União sobre os estados e municípios, e na integração regional como porta de entrada para grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros.

Incluído no setor econômico da divisão ministerial, o Ministério do Interior (Minter) acumulou uma miríade de atribuições vinculadas ao planejamento territorial: desenvolvimento regional, assistência aos municípios, migrações internas, territórios federais, assistência aos indígenas e às populações atingidas por calamidades públicas, além do programa nacional de habitação, saneamento básico, irrigação e beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações. Suas atribuições foram se ampliando ao longo do período, como veremos adiante. Sua atuação era condicionada ao Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), responsável pela coordenação do plano geral de governo e integração de planos regionais; por estudos e pesquisas socioeconômicos, inclusive setoriais e regionais, e pelos sistemas estatístico e cartográfico nacionais, além do orçamento (Decreto 200, Arts.32, 35,39 e 199).

A integração regional foi a alavanca para grandes investimentos públicos e sobretudo privados nos anos 1960 e 1970. A Amazônia foi região priorizada pelo governo militar, como explicita Castello Branco em seu discurso em Belém, no Pará, em 1965:

“Cumpramos assinalar que já é tempo de adotarmos para esta região uma estratégia. E esta não poderá ser outro senão aquela que visa a integrá-la verdadeiramente no Brasil, abrindo-a para o mundo, como já acontece com as demais regiões do país: o Sul, o Centro e já o Nordeste, todas elas a se beneficiarem do contato e da colaboração estrangeira”. (CASTELLO BRANCO, 1965a)

Em 1966, foi lançada a Operação Amazônia, redirecionando o planejamento da região que, tanto no Plano de Emergência de 1954 como no Primeiro Plano Quinquenal (1955-1960), previa a aplicação de recursos em setores considerados prioritários - saúde, transportes e comunicações. (FERREIRA; BASTOS, 2016, p.21-22)

Além da criação da Sudam, a Operação Amazônia transformou o Banco de Crédito da Amazônia S.A. em Banco da Amazônia S.A. que, segundo CORREIA (1987, p.58), atuou como agente financeiro para a ocupação privada da região, e inaugurou uma política de concessão de incentivos fiscais vinculados ao Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (Fidam). A isenção de Imposto de renda chegava a 100% para pessoas jurídicas que tivessem empreendimentos instalados e em operação, e a 50% para pessoas jurídicas situadas em qualquer ponto do país, que destinassem esses recursos para projetos na região. Além disso, era concedida isenção total no Imposto de importação, aquisição de máquinas e equipamentos (Lei 5.174/ 22/10/1966) .

O Programa de Integração Nacional. Terras sem homens para homens sem terra (PIN), que permaneceu ativo de 1969 a 1974, expressou literalmente a visão da Amazônia como “um vazio demográfico”. No PIN e no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), criado em 1970, se originaram os projetos de “colonização e reforma agrária” a serem implantados nos 100 km de extensão em cada margem da rodovia Transamazônica, totalizando mais de dois milhões de metros quadrados (Decreto-Lei 1106/1970).

A rodovia cortou terras de 29 etnias indígenas e, em meio a remoções forçadas, ao mesmo tempo em que algumas etnias foram diretamente afetadas, as obras causaram conflitos entre diferentes grupos indígenas (PASSOS E BENATTI,2020, p.227). Uma estrutura fundiária marcada pela grande propriedade rural nas mãos de grandes grupos pecuaristas, empresas nacionais do setor industrial e de serviços, grandes corporações estrangeiras, se sobrepôs às pequenas propriedades e formas comunitárias de uso da terra e de ocupação do território de grupos indígenas ou camponeses, ligadas ao sistema fluvial – “o padrão espacial dendrítico”, segundo CORREIA (idem, ibidem).

À criação de uma malha de cidades novas articulando áreas rurais e urbanas, com investimentos que viabilizassem a urbanização e o desenvolvimento socioeconômico, se associaram planos para desenvolvimento de polos agropecuários e agro minerais, obras de infraestrutura de base, como portos, aeroportos, hidroelétricas, mineradoras (TREVISAN, 2011)⁵. Assim como as cidades novas, práticas de planejamento territorial, conceitos e ideias que, desde os anos 1930 tinham sido implementadas na perspectiva do Estado como principal agente do planejamento, foram incorporadas no Decreto-Lei 200.

⁵Sobre a construção de Cidades Novas durante a ditadura, consultar TREVISAN (2011) e REGO (2017).

É o caso da “formulação de soluções integradas, envolvendo os setores interessados e órgãos que atuavam numa mesma área geográfica” (Artigo 9), que se consolidaram em experiências desenvolvidas desde a década de 1950, realizadas por equipes multidisciplinares para planos municipais, estaduais e outras escalas territoriais.⁶ É o caso, também, da incorporação do planejamento em todos os órgãos da administração, assim como a dicotomia entre quem pensa e quem executa o planejamento – dicotomia entre técnica e política, instalada pela reforma administrativa da Era Vargas.

⁶Sobre essas experiências, consultar os textos reunidos em FELDMAN, 2021.org.

No Decreto-Lei 200, em cada órgão da administração federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção deveriam “concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle”, permanecendo “liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos”.

Essa dicotomia justificava a descentralização - de caráter meramente operacional, pois normas, critérios, programas e princípios seriam estabelecidos pela estrutura central de direção. A execução das atividades da esfera federal e as de caráter local seriam assumidas pelos estados e municípios ou através de contratos e concessões por empresas privadas (Artigo 10).

Enquanto formação institucional do planejamento territorial, a formulação do Decreto-lei 200 foi um processo de apropriação de narrativas, com subversão de regras e permanências resistentes, tendo como ponto de partida um projeto com objetivos divergentes.

O Sistema Nacional de Planejamento formulado no governo de João Goulart para criar o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social tinha como objetivo combinar o rápido desenvolvimento e a preservação das liberdades democráticas.

Como promotor de desenvolvimento, o estado militar combinou modernização da máquina do Estado, incentivo às atividades empresariais, repressão política e ação policial (ORTIZ, 2014, p.113).

Desconstruindo o milagre: enfrentamentos ao regime militar e desenvolvimento urbano como política nacional

Se desde 1964 com medidas econômicas, políticas de Estado autoritário, associadas à iniciativa privada se constituiu, segundo RIDENTI (2014, p.33), um projeto de modernização da sociedade que a partir de 1970 se evidenciou na economia - no chamado "milagre brasileiro", podemos desvendar uma outra trama de contextos que, por prismas variados e contraditórios, colaboraram para a desconstrução do milagre.

Em 1970, os resultados do Censo revelaram e publicizaram uma taxa de urbanização no país superior a 55%, acompanhada da duplicação do número de moradias improvisadas, e os domicílios pobres que no Censo de 1960 predominavam nas áreas rurais, passaram a incidir igualmente nas zonas urbanas e rurais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, criada em 1967 e que partir de 1971 passou a ser realizada anualmente, revelou cerca 42% de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, no ano de 1976.

A essa realidade (e certamente devido a ela) se somou a derrota do partido do governo - a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e a surpreendente votação do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que conquistou mais de um terço das vagas na Câmara e mais de dois terços das vagas do Senado nas eleições de 1974.

Também em 1974, diante da escalada das estratégias de repressão, perseguição e tortura a grupos e pessoas que se opunham à ditadura, com base em denúncias encaminhadas por várias entidades, uma manifestação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

- o primeiro órgão efetivo de promoção e proteção de direitos humanos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos - expôs internacionalmente as práticas repressivas do governo dos militares no Brasil. A manifestação apontou

⁷TRINDADE, Antônio A. C. A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997). 2.ed. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 95. Apud: MATOS (2014, p. 9).

“veemente presunção” da ocorrência de “graves casos” de violação dos direitos humanos, e recomendou medidas legislativas contra a tortura, o desaparecimento forçado, a impunidade e a violência policial, entre outras medidas administrativas a serem adotadas e implementadas no menor prazo possível.⁷

Foi nesse ano de derrotas e de incriminação do regime militar, que o general Ernesto Geisel assumiu a Presidência, promovendo a “política de distensão” - a chamada “abertura política” apoiada por militares e aliados civis, porém sem renunciar ao controle e eliminação dos grupos mais radicais. Além disso, as Forças Armadas atuavam com relativa autonomia (RIDENTI, op.cit., p. 33).

É nessa mesma direção que, ao mesmo tempo em que, em resposta ao agravamento das condições de vida da população e à crescente mobilização, foram realizadas mudanças na institucionalidade do planejamento, se reforçou a centralização de poderes dos militares.

O MPCG foi extinto e criada a Secretaria de Planejamento-SEPLAN. Com os chefes do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, do Serviço Nacional de Informações e do Estado-Maior das Forças Armadas, o chefe da Seplan passou a compor o *staff* da Presidência e, assim como aos demais, adquiriu o *status* de ministro de Estado (Lei 6.036/1974). Alçado ao centro do poder de decisão, se consumou a institucionalização do planejamento como elemento estruturador do desenvolvimento associado à segurança nacional.

Na segunda metade da década de 1970, o enfrentamento ao regime militar se pulverizou em múltiplas frentes. Foram retomados o movimento sindical e o movimento estudantil, organizaram-se movimentos de saúde, educação, transportes públicos, favelas, feministas e indígenas. Foram criados o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra, organismo da associação civil católica Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), inicialmente voltada à questão rural, passou a incorporar a questão urbana (GOHN, 1995, p. 111-122). Em 1971, foi criada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), organização não governamental, que se destacou pela formulação de um programa de promoção da ecologia e de questionamento dos impactos predatórios da poluição causada pelas indústrias teve entre seus idealizadores José Lutzenberger.

No Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1975 a 1979 aprovado em 1974 pelo Congresso Nacional, a questão urbana foi destacada entre os “grandes temas de hoje e de amanhã”, e foram incorporadas questões relacionadas ao controle da poluição, à preservação do meio ambiente e à política de energia. Vale lembrar que em 1972, na primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, o Brasil liderou setenta e sete dos cento e treze países participantes, que defenderam o uso dos recursos naturais a qualquer custo: *“Bem-vindos à poluição, estamos abertos a ela. O Brasil é um país que não tem restrições, temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque nós queremos empregos, dólares para o nosso desenvolvimento”*, foi a manifestação pública da delegação chefiada pelo Ministro do Interior Costa Cavalcanti.

Diante dos princípios de responsabilidade dos Estados com a preservação ambiental incluídos na Declaração da ONU e da crescente mobilização e institucionalização da

questão ambiental, um ano depois foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SMA) no Ministério do Interior, com um Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), composto

“por nove membros de notória competência em assuntos relacionados com a utilização racional de recursos naturais e preservação do meio ambiente”. (Decreto 73030/1974)

A partir de 1971, a CNBB passou a atuar nas áreas ocupadas pelos povos indígenas, e os conflitos entre governo e igreja resultaram em prisões e torturas de padres. Nesse mesmo ano, o documento de Urgência, assinado por bispos, missionários e por oitenta cientistas – apresentou um levantamento da situação dos povos indígenas no Brasil, com a abertura das rodovias:

“Assistimos em todo país à invasão e gradativo esbulho das terras. Praticamente não são reconhecidos os seus direitos humanos, o que os leva paulatinamente à morte cultural e também biológica, como já sucedeu a muitas tribos brasileiras”. (EXTRA REALIDADE BRASILEIRA, 1977, p.65)

Em 1972 foi lançado o documento “Linhas Prioritárias da Pastoral da Amazônia”, que criou o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) como órgão coordenador articulado à Comissão de Justiça e Paz e à Pastoral da Terra. Por iniciativa do Cimi, em 1974, realizou-se em Diamantino, no Mato Grosso, a Primeira Assembleia de Chefes Indígenas, reunindo lideranças de diferentes etnias. (EXTRA REALIDADE BRASILEIRA, op.cit., p.71)

Em 1980, foi formada a União das Nações Indígenas, a primeira organização de caráter nacional, com a participação do líder indígena e ambientalista Ailton Krenak, que teve papel fundamental na elaboração da Constituição de 1988.

A inserção da Igreja Católica no debate sobre a questão da terra urbana foi componente fundamental para a mobilização e organização da população das periferias, e foi impulsionada no Segundo Encontro do Episcopado Latino-americano-Celam, realizado em Medellín, na Colômbia, em 1968, onde duas linhas de ação foram definidas: “a opção pelos pobres” e as “comunidades de base”. A Pastoral da Periferia, voltada à resolução dos problemas enfrentados pelos migrantes que viviam nas periferias, e a Pastoral das Comunidades Eclesiais de Base, voltada à promoção de estruturas eclesiais por meio de novas formas de sociabilidade na metrópole, estiveram entre as prioridades para a ação pastoral na década de 1970” (CAMARGO; SOUZA; PIERUCCI, 1980, p. 61-66).

A Igreja se reorganizou do ponto de vista de sua inserção territorial, o que propiciou a proliferação das Comunidades Eclesiais de Base, que se articularam dando prioridade à questão da terra e à questão da moradia, incorporando movimentos de grupos externos à Igreja Católica. No início da década de 1980, a centralidade da questão do solo urbano ganhou espaço nos debates do episcopado e foi assumida no documento “Solo urbano e ação pastoral” pela CNBB em 1982. No ano seguinte, foi criada, por iniciativa da Comissão Pastoral da Terra, a Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur) para assessorar os movimentos urbanos. Durante a Constituinte, a Ansur aglutinou movimentos que se engajaram no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (IFFLY, 2010, p. 79-88,174).

No interior da máquina pública, podemos identificar a atuação de profissionais que, durante a ditadura permaneceram ativos, sem aderir ao regime. Como mostrei no caso do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), ao destacar a atuação do arquiteto e urbanista Rubens Matos Pereira que, assim como outros profissionais formados e atuantes desde a década de 1950, introduziram projetos, propostas e práticas coerentes com suas posturas profissionais, nos limites das ações possíveis na configuração do jogo social dos anos 1970 (FELDMAN, 2019).

É o que podemos observar na Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)⁸, criada em 1974, e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979 (Decreto nº 74.156/1974 e Decreto nº 83.355/ 1979).

⁸ Concomitante à criação da CNPU, foram esvaziadas as funções do Serfhau, que foi extinto em 1975. O BNH passou a congrega as coordenações de Planejamento Urbano, Desenvolvimento Urbano e Transporte de Massa e assumiu a gestão do FIPLAN, adquirindo plena autonomia para aplicação de recursos na provisão de elementos estruturadores do território. (FELDMAN, 2019)

⁹ Participaram da elaboração dos documentos setoriais Eurico Andrade de Azevedo (institucional), Cheywa Rojza Spindel (demografia), Flavio Magalhães Villaça (uso do solo), Roberto Scaringella (transportes), Speridião Faissol (geografia), representantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, e representantes de órgãos de planejamento de alguns centros urbanos (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. IV).

De caráter transitório, composta por representantes de ministérios, a CNPU tinha entre suas atribuições propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio da ação integrada de órgãos e entidades nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais. Uma proposta foi elaborada sob a coordenação do arquiteto Jorge Guilherme Francisconi, presidente da CNPU, e da geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza, em 1975, com a participação de profissionais de diferentes campos disciplinares na elaboração de documentos setoriais – todos, assim como os coordenadores, atuantes no campo do planejamento desde os anos 1950⁹. Numa avaliação crítica, os autores argumentaram que os órgãos e programas sido criados para atuar em escalas regionais e setoriais, além de não se integrarem, não contemplavam diretrizes territoriais e urbanas, e as desigualdades regionais não vinham sendo atingidas por políticas setoriais. Para uma política nacional de desenvolvimento urbano compatível com o sistema urbano existente e com o modelo de organização territorial pretendido, propõem a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). De caráter intersetorial, seria composto pelos ministros responsáveis pela estratégia global, pelo planejamento e pelas principais atividades setoriais relacionadas ao desenvolvimento urbano (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 13, 200-207).

Criado como mais um órgão federal vinculado ao Minter e, nos limites impostos pelo regime autoritário, o CNDU foi composto apenas por representantes do executivo: pelo Ministro do Interior, secretários-gerais da Seplan e dos ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, e presidentes do BNH e da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e por três membros nomeados pelo presidente da República. O CNDU se constituiu como o núcleo onde foram formulados anteprojetos de uma Lei de Desenvolvimento Urbano, para atender as diretrizes do Plano Nacional, mobilizando juristas e arquitetos e urbanistas para a formulação do instrumental jurídico para cumprimento da função social da propriedade, que persistira na Constituição de 1967.

Em 1976, os seminários “O solo criado”, em São Sebastião e em São Paulo, e “Aspectos jurídicos do solo criado”, no Embu, ambos promovidos pela Fundação Prefeito Faria Lima, tiveram como resultado a Carta do Embu, que propunha a fixação de um coeficiente único de aproveitamento para todos os terrenos urbanos, devendo toda construção superior a esse limite ser considerada solo criado. A carta foi assinada por juristas, dentre os quais, Eros Roberto Grau, Eurico Andrade Azevedo, Celso Antonio Bandeira de Mello e José Afonso da Silva, e por arquitetos e urbanistas – Antonio Claudio Moreira, Clementina de Ambrosis, Luiz Carlos Costa e Domingos Teodoro

de Azevedo Netto, entre outros - reunindo profissionais atuantes em órgãos de planejamento desde a década de 1950 (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 1977).

Dentre os juristas, Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade de Azevedo, desde os anos 1950 atuantes no campo do direito urbanístico, foram figuras centrais nesse processo. Em 1975, com Francisconi elaboraram o primeiro anteprojeto de lei que condicionava o uso da propriedade à sua função social (LOPES MEIRELLES, 1983). Outras versões foram elaboradas e, em 1980, foi aprovado o documento “O instrumental jurídico frente ao quadro urbano atual”, no CNDU. Além de avanços na incorporação de instrumentos, foram sugeridas alterações na legislação referente aos direitos de propriedade, ao uso da propriedade e à desapropriação no Código Civil, e a identificação de matérias afins com o interesse urbanístico no Estatuto da Terra, nos Códigos de Águas, de Minas, Floresta e do Ar, na legislação do patrimônio histórico e da proteção ambiental. A função social da propriedade, a urbanização compulsória, o direito de superfície, o direito de preempção, a desapropriação por interesse social e a usucapião foram, pela primeira vez, introduzidos como um conjunto de instrumentos que abrangiam as várias dimensões do interesse coletivo. O projeto definiu as diretrizes, o escopo e as formas de integração das várias escalas territoriais de planos e programas para elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano, considerada como competência do poder público e as associações comunitárias foram incentivadas. (CNDU, 1982, Resolução n 008/1980, p.69-75). Em 1983, um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, que entrou em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 775.

No universo de grupos, organizações, indivíduos e profissionais aqui abordados, se destacam os desdobramentos de suas ações e formulações no processo de elaboração da Constituição de 1988. Embora apenas sinalizados nesse texto, indicam a repercussão em avanços para a política urbana, política ambiental, direitos dos povos indígenas e direitos humanos, que podemos interpretar como fruto do persistente enfrentamento - dentro e fora da administração pública - à persistente radicalização e repressão do período autoritário.

Desafios

Na década de 1970, a produção acadêmica sobre a cidade se deslocou para um universo de reflexões que dialogam com a realidade e com movimentos de resistência e enfrentamento, se aproximando dos atores e das práticas sociais.

Quatro obras que se voltaram para os processos de urbanização na lógica capitalista - “São Paulo 1975. Crescimento e pobreza” (CAMARGO et alii, 1976), “Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação (CARDOSO, F .H; CAMARGO, CANDIDO, P; KOWARICK, L.,1975); “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial” (MARICATO, E., org.,1979) e “Espoliação urbana” (KOWARICK, L., 1979) – foram fundamentais para o desvendamento de especificidades da metrópole brasileira no contexto latino-americano. São fruto de pesquisas com base empírica e teórica desenvolvidas por sociólogos, economistas, arquitetos, cientistas políticos, que abordaram o papel do Estado, a precarização das condições de moradia, os agentes de produção de loteamentos clandestinos, favelas, cortiços, como solução

de moradia para os trabalhadores, a renda da terra, o uso do solo urbano e questões da administração e do planejamento.

Outro conjunto de obras se voltou para aspectos culturais, de gênero, do movimento feminista, das organizações negras, e organizações sociais e políticas no processo de periferização. São exemplos significativos as coletâneas “Cidade. Usos & abusos” (CARDOSO, R. org., 1978); “São Paulo: o povo em movimento” (SINGER, P.; CALDEIRA BRANT. orgs, 1980) e os trabalhos de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, em especial, “Habitação -o que é mesmo que pode fazer, quem sabe?” (SANTOS, C.N., 1983).

Também nos anos 1970, Celso Furtado se voltou para a discussão do conceito de cultura e sua importância para a teorização sobre o desenvolvimento, diante da percepção da insuficiência do instrumental da economia para entender os problemas do Brasil e do mundo. Em 1974, em “O mito do desenvolvimento econômico” problematiza a ideia do desenvolvimento como sucedâneo da ideia de progresso como mito inatingível para os países subdesenvolvidos (FURTADO, 1974). Em 1978, em “Criatividade e dependência na sociedade industrial” aborda o desenvolvimento como um processo de invenção de valores, comportamentos, estilos, de vida. E, ao abordar o movimento ecológico e o movimento feminista, afirma que “são inequívocos indícios de que as atividades políticas, antes confinadas a questões anclares do processo de acumulação, começam a aflorar em outras plagas”. Nestes dois temas aos quais se soma a liberdade da obra artística, os conflitos emergentes assumem a forma de rejeição das estruturas de enquadramento social, de afirmação da espécie humana, de reivindicação da liberdade. Os três temas colocavam em causa a atividade artística, as relações do homem com a natureza e o suporte social da reprodução da espécie – pontos nevrálgicos no sistema de civilização, segundo o autor (FURTADO, 1978, p.181).

Com os avanços da participação da cidadania e do controle social a ser exercido pela sociedade civil, que perpassa o texto da Constituição de 1988, do número crescente de coletivos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais -- sem-teto, em várias frentes; coletivos que se organizam em torno do patrimônio ambiental, material e imaterial, grupos indígenas aos Racionais MC¹⁰ que, há cerca de trinta anos na linguagem do hip hop dialogam e mobilizam diferentes gerações de pretos, o documentário “Amarelo. Tudo é para ontem” com o rap Emicida¹¹ e os grafites como manifestação e arte públicas - são uma mostra da visibilidade alcançada pelos “indícios de outras plagas” anunciados por Celso Furtado.

É do território usado e vivido pelas gerações que nasceram e cresceram nos grandes centros urbanos, nos loteamentos irregulares, favelas, conjuntos do BNH, cortiços, nas reservas indígenas em áreas urbanas, que desponta uma atualização de pautas, que forçam a reconstrução de saberes e colocam desafios para a reflexão sobre as cidades.

“O território é, segundo o geógrafo Milton Santos, o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas”. É o território usado - “que é o chão mais a identidade” - que mostra “que há coisas que não se podem desmanchar”. No outro polo da vida contemporânea está “o dinheiro que tudo busca desmanchar” (SANTOS, 2011, p.13). A essa formulação vale associar a de “justiça espacial”, do também geógrafo Edward Soja: uma abordagem transdisciplinar que incorpora a espacialidade na discussão de direitos humanos,

¹⁰O documentário Racionais: das ruas da cidade de São Paulo para o mundo, direção de Juliana Vicente, 2022, recupera a trajetória dos Racionais MC.

¹¹O documentário AmarElo -Tudo é para ontem, dirigido por Fred Ouro Preto, 2020, mostra o show de Emicida, AmarElo que abordou a história da cultura negra no Brasil apresentado no Teatro Municipal, em São Paulo, em 2019.

gênero, racismo, ambiente, democracia - um conceito teórico que pode, segundo o autor, ser entendido como “um ponto focal para estudos empíricos e um objetivo/alvo para ação política e social” (SOJA,2010).

Furtado, Santos e Soja, por diferentes olhares, convergem na abordagem da cidade como uma categoria de prática social, refletindo numa escala que permita estabelecer uma correspondência entre espaço social e organização material. Em outras palavras, uma abordagem que sugere a aproximação do território.

Nesse exercício de reflexão sobre o planejamento territorial na década de 1970 se evidenciam as marcas profundas impostas pelo regime autoritário, e as contradições do processo de formação institucional do sistema de planejamento instalado, nos termos colocados por Lowndes e Lamprière.

É a partir dessas evidências que, sem minimizar os avanços no direito à cidade, a partir da Constituição de 1988 e de mais de duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, vislumbro o desafio de revisões e de atualização conceitual e institucional do planejamento territorial que o presente nos coloca. Num país de dimensão continental, esses desafios não são generalizáveis, mas pressupõem a diversidade de grupos, culturas, agentes públicos e privados, padrões de urbanização etc. e as desigualdades de condições regionais e locais.

Trata-se de entender em que medida persistem marcas do período da ditatorial no planejamento territorial. Em que medida a centralização persiste na institucionalidade do planejamento territorial? Em que medida a centralização e a distância do cotidiano da administração favoreceu a tecnificação do campo do planejamento? Em que medida a dicotomia entre técnica e política constrangeu e ainda constrange a aproximação do território na institucionalidade do planejamento territorial? Ou, recorrendo a DE CERTEAU (pp.172-173), que em sua crítica ao conceito operatório de cidade no discurso urbanístico, que cria “um sujeito universal e anônimo que é a própria cidade”, em que medida se estabelece uma distância entre “uma linguagem do poder que se urbaniza” e “a cidade entregue a movimentos contraditórios fora desse poder”, como um campo de operações “que não são programadas e controladas”?

Referências bibliográficas

BORTONE, Elaine de Almeida. *A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da reforma administrativa na ditadura civil-militar (1964-1968)*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração, 2013.

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

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

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.39-68, jul.1987.

DE CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano*. Artes de fazer. Rio de Janeiro, Editora Vozes,1992.

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

- FELDMAN, Sarah (org.) *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979*, São Paulo, Annablume Editora, 2021. Disponível em: <<https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1070>>.
- _____. Um ciclo de institucionalização do urbanismo no Brasil. In FELDMAN, Sarah (org.) 2021, p.11-76.
- _____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In: LEME, M. C. (org.). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume Editora, 2019, p. 99-128.
- FERREIRA, Sylvio Mario P.; BASTOS, Pedro Paulo Z. *As origens da política brasileira de desenvolvimento regional: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)*. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 266, abr. 2016, p.1-26.
- FRANCISCONI, Jorge G.; SOUZA, Maria Adélia A. *Política Nacional e Desenvolvimento Urbano – Estudos e Proposições Alternativas*. Brasília, IPLAN/IPEA, 1976.
- LOPES MEIRELLES, H. Parecer. *Revista do Serviço Público*, ano 40, v. 111, n. 1, p. 149-158, 1983.
- GOHN, M. da G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995.
- HARTOG, François. *Regimes de historicidade*. Presentismo e experiências do tempo. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2014.
- IFFLY, Catherine. *Transformar a metrópole*. Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo 1970-2000. São Paulo. Editora UNESP, 2010.
- LOWNDES, Vivien; LEMPRIÈRE, Maximilian (2018) Understanding Variation in Processes of Institutional Formation. *Political Studies*, 2018, Vol. 66(1) 226–244.
- LOWNDES, Vivien. Something old, something new, something borrowed... *Policy Studies*, 2005, v. 26, n. 3-4, p. 291-309.
- MARTINS, Luciano (1995) Reforma da Administração Federal e cultura política no Brasil: um a visão geral, ENAP: *Cadernos ENAP*, n. 8.
- MATOS, Jatene da Costa. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e a ditadura militar no Brasil. In: *Fórum Regional de Relações Internacionais do Centro-Oeste*, 1., 2014, Dourados. Anais [...]. Dourados: Editora UFGD, 2014. p. 1-15. Disponível em: <<http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1916/1/JatenedaCostaMatos.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2024.
- MENEZES, Jocelino F. *Modernização administrativa e capitalismo no Brasil: A reforma de 1967*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1984.
- ORTIZ, Renato. Revisitando o tempo dos militares. In: REIS, Daniel Arão, RIDENTI, Marcelo, MOTTA, Rodrigo P. Sá, p.111-126, 2014.
- PASSOS, Delaíde S.; BENATTI, Gabriela S. de Souza. Desenvolvimento e territórios indígenas na Amazônia brasileira no período ditatorial. *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 23, n. 54, Dossiê 2020, p.212-232, 2020.
- REGO, R. L. Shaping an urban Amazonia: “a planner’s nightmare”. *Planning Perspectives*, v. 32, n. 2, p. 249-270, 2017.
- REIS, Daniel Arão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo P. Sá (orgs) *A ditadura que mudou o Brasil*. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 2014.
- REVEL, Jacques. L’institution et le social. In: LEPETIT, Bernard (dir.). *Les formes de l’expérience: une autre histoire sociale*. Paris: Albin Michel, p. 85-114, 1995.
- RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: REIS, Daniel Arão, RIDENTI, Marcelo, MOTTA, Rodrigo P. Sá, p.26-42, 2014.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: Santos, M. et alii (orgs) *Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro, Lamparina Editora, p.13-21, 2011.

SOJA, Edward W. *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, and London: University of Minnesota Press, 2010.

TREVISAN, Ricardo. Cidades plantadas na floresta amazônica: ações estatais para ocupação e urbanização do centro-norte brasileiro. *Revista Geográfica de América Central*, Universidad Nacional Heredia, Costa Rica vol. 2, julho- diciembre, p. 1-18,2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820397.pdf>>. Acesso em 18/01/2024.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, (8):27-75, abril-jun,1974.

Fontes Documentais

CASTELLO BRANCO, Humberto de A. "À Nação". In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Ato institucional nº1*, de 9/4/1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_Ato_institucional/nº103/ait/ait-01-64.htm>. Acesso em 10/02/2024.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1965, Brasília, 1965. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:1965;000002993>>. Acesso em 20 dez.2023.

_____. *Integração da Amazônia*. Discurso pronunciado no Palácio Paulo Sodré, em Belém, Pará, Departamento de Imprensa Nacional, 1965^a.

CNBB. *Solo urbano e ação pastoral, 1982*. Disponível em: <<https://efosm.files.wordpress.com/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a3o-pastoral.pdf>>. Acesso em 20/12/2023.

CNPU. Anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano (1977). In: *Jornal da Tarde, A reforma do Brasil*, São Paulo. 24 de maio de 1977, p.3-4.

FGV/ CPDOC (1963). *Arquivo Ernani Amaral Peixoto*, EAP ra 1963.08.05.

FURTADO, Celso (1963) In: FGV/CPDOC (1963, p.109-127).

GOULART, João (1963) Mensagem ao Congresso Nacional. Remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1963, Brasília. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-joao-goulart-1963>>. Acesso em 20 dez. 2023.

Legislação citada no texto

(Disponível em <<https://legislacao.presidencia.gov.br>>)

Decreto nº 53914 /1964; Decreto nº 54 401/1964; Decreto nº55722/1965; Lei nº 5.174/1966; Constituição Federal de 1967; Decreto-Lei nº 200/1967; Decreto-Lei nº 1106/1970; Lei nº 6.036/1974; Decreto nº 73030/1974; Lei nº 6036/1974; Decreto nº 73030/74; Decreto nº 74.156/1974 ; Decreto nº 83.355/1979; Ato Institucional nº 1, de 1964 e Ato Institucional nº 4, de 1966.

Recebido [Fev. 17, 2024]

Aprovado [Jun.10, 2024]