

O Plano de Cidades Históricas (PCH) no planejamento governamental brasileiro e o desenvolvimento urbano e regional (1973-1979)¹

Sandra Rafaela Correa

Arquiteta e Urbanista, Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (PPGFAU-UnB), Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Caixa Postal 04431, CEP 70904-970, Brasília, DF, sandrarafaela@yahoo.com

Rodrigo Santos de Faria

Arquiteto e Urbanista, Professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (PPGFAU-UnB), Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Caixa Postal 04431, CEP 70904-970, Brasília, DF, rs-dfaria@uol.com.br

Resumo

Este artigo* é um primeiro movimento interpretativo sobre as relações entre políticas urbanas e patrimoniais no contexto do planejamento governamental brasileiro, sobretudo aquele empreendido a partir do golpe de 1964, focando particularmente no contexto da elaboração e implementação do Programa de Reconstrução de Cidades Históricas (PCH). Para isso, iniciamos com a análise do contexto político e econômico em que foram gerados o I e o II PND durante os governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979). Por fim, investigaremos os conflitos que ocorreram durante a elaboração desses conceitos e planos e a implementação do PCH.

Palavras-chave: planejamento, patrimônio, Programa de Cidades Históricas.

O Programa de Reconstrução das Cidades Históricas, conhecido como PCH, pode ser considerado como o primeiro programa do governo federal que investiu significativamente na preservação do patrimônio cultural urbano, abordando-o dentro da lógica do desenvolvimento urbano e regional e do planejamento governamental no Brasil. Tendo como um dos seus principais objetivos a reativação econômica do estoque patrimonial do nordeste, o PCH (1973-1983) é certamente parte integrante das várias ações do Governo Militar para retomar o desenvolvimento econômico depois de uma severa crise nos anos de 1962/64². Essas ações tinham como pressupostos a retomada de investimento público³, estando pautada em diversos planos de desenvolvimento econômico e social implementados posteriormente ao golpe de 1964 (PAEG, PED-PAC,

I PND e II PND), e até a redemocratização. Neste sentido, ainda que se trate de um programa setorial, devemos entender o PCH em meio ao planejamento governamental central de caráter nacional. Ele também representa e reforça a implementação de políticas de desenvolvimento urbano e regional associadas ao crescimento econômico e a tentativa de reversão dos desequilíbrios regionais, que desde a criação da SUDENE (Lei 3.962 de 15 de dezembro de 1959)⁴ no Governo JK, passando pela criação do Banco Nacional da Habitação e Serviço Federal de Habitação e Urbanismo no Governo Castelo Branco, até a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel, fundamentaram parte importante das diretrizes adotadas pelo planejamento governamental no Brasil.

* Parte deste artigo é resultante das pesquisas realizadas no âmbito do projeto Urbanismo e Planejamento Urbano e Regional no Municípalismo Brasileiro, financiado pelo CNPq.

¹ Segundo Roberto Macedo, no artigo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) "a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de 1947: apenas 1,6% (...) crescimento do produto real industrial a uma taxa de 1%, o agrícola também 1%" (MACEDO, 2003).

² Distante de interpretações ingênuas e, quiçá, partidária dos encaminhamentos políticos repressivos que a sociedade brasileira viveu a partir de 1964, é importante reforçar que o Estado cumpria fundamentalmente um papel estruturador e infra-estruturador dos processos de expansão e concentração do capital, ainda que mediante uma interiorização da economia, para efetivar a integração do território nacional. Explicação muito bem elaborada é de Benício Schmidt no texto “O Estado e a Política Urbana no Brasil” (SCHMIDT, 1983).

³ Uma leitura crítica fundamental sobre a SUDENE e o planejamento regional no Brasil foi elaborada por Tânia Bacelar de Araújo no artigo “A experiência do planejamento regional no Brasil”. Segundo Araújo, “o planejamento regional também teve que se ajustar aos novos tempos. No caso do Nordeste (...) a SUDENE teve que abandonar a proposta industrializante, mas reformista, do GTDN para promover a industrialização situada (...) ao invés de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino (...) a indústria incentivada pela SUDENE compra sobretudo ao Sudeste a maior parte dos insumos que transforma e vende para lá a grande parte do que produz” (ARAÚJO, 1993).

⁴ Como enunciou Celso Lafer (2003) no estudo que fez sobre o Plano de Metas do Governo JK (salienta-se a particularidade do momento histórico democrático de realização deste plano, diferente dos planos conduzidos pelos militares), a decisão de planejar e a implementação do plano são essencialmente decisões políticas, ainda que considere o plano em si, ou melhor, sua análise pelo ponto de vista estritamente técnico (aqui uma questão: será mesmo possível esse olhar técnico sobre o plano em si? Um plano não está desvinculado de seu “autor”, ainda que um autor institucional-governamental).

⁵ A estabilidade do sistema autoritário era mantida por meio do uso contínuo de ... continua na próxima página

Planejamento governamental e desenvolvimento urbano-regional

É importante observarmos que o governo militar, desde o golpe em 1964, construiu parte de sua legitimação política através da defesa da integridade nacional mediante controle de supostas ameaças internas e externas. A forma como sustentou essa “defesa” modificou-se ao longo do tempo, na medida em que o contexto político também mudou. Ou seja, foi necessário adaptar o discurso para que houvesse justificativas para manter um governo autoritário. Neste sentido, símbolos de poder eram continuamente construídos, dos quais os projetos de desenvolvimento econômico estavam entre os principais. Por outro lado, é interessante ponderar na interpretação que se faz no sentido de que esses planos representavam *um* discurso dos governos (e não *o* discurso em sua integridade, como algo coeso e absoluto), ou seja, nem sempre representavam determinadamente e de forma acabada os interesses das elites dominantes e até mesmo do próprio governo que os elaborava. Se pensarmos numa (possível?) “unidade” na condução, por exemplo, da política econômica, por serem governos oriundos do mesmo golpe de Estado em que contradições e oposições (supostamente) não existiram, essa ideia perde força quando encontramos exemplos de divergências internas como as que ocorreram entre os Governos Costa e Silva e Castello Branco sobre a condução da economia.

No entanto, se por um lado existem divergências na condução da economia pelo investimento público como instrumento de promoção do crescimento no território nacional (lê-se o papel estruturador do Estado para a expansão e concentração da acumulação do capital), por outro surge como característica primordial nesse longo processo histórico a manutenção da forte presença do Estado. Desta forma, propõe-se, por exemplo, a reorganização da administração pública para a racional e efetiva gestão da economia e do desenvolvimento. E nesta racionalização, a construção de um discurso político pautado pelo aspecto técnico e neutro do planejamento⁵.

Aliás, a reorganização da administração pública é um dos eixos centrais de construção do processo de planejamento governamental no Brasil durante o governo golpista-militar, sobretudo a organização

implementada pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. É por este Decreto-Lei que o Ministério do Interior, para o qual estava “*destinada a coordenação de todas as políticas às questões regionais e urbanas no Brasil*” (SCHMIDT, 1983, p. 103), vai atuar e respaldará a ação governamental durante vários anos, culminando com a importante experiência de planejamento urbano e regional no Brasil na década de 1970, aquela empreendida pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (criada pelo Decreto 74.156 de 6 de junho de 1974).

Nesse sentido, analisando a força política-administrativa intragovernamental durante a gestão Emílio Médici, quando o PCH foi idealizado, é possível considerar que a mesma estava centrada no Ministério da Fazenda, chefiado por Delfim Neto. Por este Ministério e sua força política intragovernamental construiu-se a intervenção estatal na economia durante o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – 1972/74), principalmente como mecanismo para efetivar e gerir o modelo de desenvolvimento criado pelo economista. Segundo Schmidt (1983), nessa lógica econômica do I PND, marcadamente centralizadora e tecnocrática, algumas linhas de orientação explicitam suas particularidades: 1. o desenvolvimento geral das forças produtivas deveria ser atingido através do fortalecimento da competição econômica, assegurando a eficiência; 2. A modernização empresarial privada deve receber o apoio governamental mediante investimento público, aumentando competitividade frente ao capital internacional; 3. O governo deveria estabelecer nova política de exportação, aumentando assim as divisas estrangeiras para suprir o processo de importação dos bens de capital.

Todavia, cabe aqui destacar o questionamento que Macarini (2005) faz sobre o papel do planejamento, e conseqüentemente do I PND, no governo Médici: para ele, uma frase dita por Delfim Netto na época traduz o que o economista pensava sobre o assunto: “Dêem-me o ano, e não se preocupem com décadas”. Parece-nos então que o plano citado, no mínimo, não é implementado em sua plenitude, ao considerarmos, por exemplo, o papel central que é dado efetivamente à agricultura por meio de incentivos públicos significativos não previstos no plano. No entanto, isso nos permite apenas afirmar,

continuação da nota 5 ...

força, que era, de certa forma, tolerado pela população na medida em que grande parte dela acreditava no projeto de país e na relativa segurança econômica e social preconizados pelos governantes do período. Quando focos de crise começaram a fugir do controle do governo autoritário esta imagem foi posta em cheque, percebendo-se a fragilidade do sistema, que foi observada por Geisel ao preparar as bases para a abertura do regime (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 83).

em um primeiro momento, que os conflitos de poderes e idéias devem ser levados em conta para compreender as políticas implementadas na época, assim como para a própria construção do processo do planejamento no Brasil.

Ademais, deve-se considerar que, mesmo nesse processo de fortalecimento da economia de mercado competitiva, a construção de uma política sócio-econômica esteve na agenda governamental. Ela ocorreu, sobretudo, pela criação de fundos especiais como o PIS e PASEP, *“garantindo a plena integração da população nos benefícios do desenvolvimento”* (SCHMIDT, 1983, p. 107). Sem discordar da consideração de Schmidt, é necessário, entretanto, apresentar uma problematização: ocorreu efetivamente a garantia de *“plena integração”*? Uma interpretação (ou resposta), ainda que aberta, poderia passar pela observação de que tais políticas, que refletiam a preocupação com a má distribuição de renda, descartavam qualquer excesso que pudesse impedir o crescimento da economia nacional.

Nesse sentido, é possível entendermos o I PND como plataforma – sobretudo econômica decorrente das altíssimas taxas de crescimento econômico vivenciados pelo país – para os encaminhamentos e deliberações assumidas pelo II PND. Explicitou-se aí um movimento de passagem-amarração em que a economia fundamentaria a ação posterior no campo urbano-regional, viabilizando as mais efetivas e substanciais políticas de desenvolvimento urbano e regional no Brasil até aquele momento. No entanto, em 1974, início da gestão Geisel, o governo militar enfrentava significativo desgaste político resultante de conflitos internos, constantes mudanças constitucionais e de regras eleitorais, uso periódico de atos institucionais e da repressão feroz à oposição que, numa visão ampla, impediram a institucionalização do regime sobre uma base legítima permanente (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 83)⁶. Foi ainda neste contexto que a crise internacional do petróleo provocou no mundo importante recessão econômica, aumentando a inflação interna brasileira e diminuindo a capacidade de financiamento do setor público. Por consequência, as condições que tornaram possível o chamado *“milagre econômico”* do governo Médici não mais existiam, ou não mais existiam nas mesmas condições.

O paradoxo, ou o contraditório, é que justamente no momento da formulação e implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-79), o sistema econômico representou o contraponto acima mencionado (inflação e incapacidade de financiamento), gerando a necessidade de reconsideração pelo Governo duas suas deliberações, e assim evitar a contaminação da economia nacional pela referida crise do petróleo. Ações no sentido preventivo foram formuladas pelo Governo: uma política de ampliação da produção do próprio petróleo, além de pesquisas sobre fontes alternativas de energia (ambas relacionadas ao sistema de produção), e outras específicas sobre o sistema de consumo, tais como o fim dos subsídios para a gasolina dos carros particulares, ao mesmo tempo em que passou a incentivar o transporte público no país. No caso da gasolina, reduzir subsídios significou ampliar o preço: portanto, (tentar) diminuir o consumo, evitando assim a pressão inflacionária.

Neste cenário, a saída encontrada pelo governo Geisel, proposta pelo então Ministro de Planejamento, Reis Velloso, foi de continuidade da política desenvolvimentista em novas bases conceituais. Suas principais diferenças com relação ao plano de desenvolvimento anterior foram o incentivo à indústria de meios de produção, ao invés de bens de consumo duráveis, e a preocupação efetiva do governo com o elevado nível de concentração de renda (de parcelas da população e de regiões). Desta forma, o II PND sustentou um discurso de desenvolvimento socioeconômico, ao contrário do I PND, que propunha prioritariamente o crescimento econômico.

Com relação a isso, mesmo mantendo a consolidação da industrialização pela economia de mercado pautada pela livre competição, *“a integração nacional, de natureza social e territorial, teria também alta prioridade através da criação de pólos integrados de desenvolvimento na Amazônia e no centro-oeste (pólos agroindustriais a serem instalados sob a égide governamental). Os objetivos sociais do plano sublinhavam a necessidade de um mercado de trabalho expandido para favorecer a expansão da economia nacional, tanto como políticas educacionais, programas nutricionais, de saúde, de saneamento”* (SCHMIDT, 1983, p. 109).

⁶Esta retomada dos investimentos como instrumentos para a retomada do crescimento foi explicitamente delineada como oposta à política econômica do Governo Castello Branco, pelo seu Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG – 1964/1966), marcadamente direcionada ao combate da inflação e desestruturação econômica vivenciado no início da década de 1960. Para uma análise do PAEG e outros Planos Governamentais entre 1950 e 1970, fundamental a coletânea *“Planejamento no Brasil”*, organizada por Betty Mindlin (MINDLIN, 2003, 5 ed.).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU

O II PND tinha claramente *“o propósito de implementar uma política nacional e sistemática com relação ao desenvolvimento urbano do País”* (SCHMIDT, 1983, p. 107). No entanto, podemos considerar que o I PND (em conjunto com o “Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo”, apresentado em setembro de 1970 pelo próprio Presidente Médici) criou as bases para a elaboração do II PND, já no Governo Geisel. Neste sentido, ainda que por políticas setoriais como o PCH, os planos “Metas e Bases” e o I PND, tinham *“já deflagrado um complexo processo através da definição de várias medidas a serem referendadas pela política urbana por vir à luz”* (SCHMIDT, 1983, p. 107).

Dessas medidas, duas tiveram certo caráter urbano, como enunciado por Benissio Schimidt: uma primeira em que *“o governo deveria investir pesadamente em infra-estrutura, no sentido de atrair novos investimentos de capital privado”, e outra em que “deveria ser planejada uma nova estratégia de desenvolvimento regional”* (SCHMIDT, 1983, p. 106). E neste ponto é ainda oportuno salientar as ações relacionadas ao desenvolvimento das chamadas áreas metropolitanas e os programas setoriais de urbanização. Nesse contexto, ainda temos outras duas medidas que colocavam a estrutura administrativa e política municipal em articulação com o Governo Federal: *“normas e prioridades para uso dos recursos disponíveis através do Fundo de Participação dos Municípios”* e o *“fortalecimento da estrutura de tomada de decisão ao nível do governo municipal, através da implementação do plano para o desenvolvimento local integrado (PDLI), de acordo com o Plano de Ação Concentrada”* (SCHMIDT, 1983, p. 107).

Denominado PAC do Governo Costa e Silva - implementado em 1969 - fazia parte de um programa maior, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1968/1970): sua função central estava orientada no sentido da coordenação das instâncias federadas da nação brasileira em suas ações para o desenvolvimento, sobretudo no contexto de (possíveis e efetivas) retomada dos investimentos públicos para recuperação do crescimento econômico do país⁷. Ainda segundo Schmidt, e para corroborar e reforçar a tentativa de articulação da União com os

Municípios, tais ações governamentais adotadas no PAC estavam fortemente articuladas ao Municipalismo brasileiro⁸, pois *“o PAC incorporou uma concepção compreensiva de planejamento que repousava sob a força dos governos municipais existentes, como maneira de fortalecer o desenvolvimento urbano”* (SCHMIDT, 1983, p. 116).

Nesse contexto, diante das conseqüências do crescimento urbano desordenado e concentrado, que espelhava territorialmente a má distribuição de renda existente no país, o II PND apresentou um capítulo chamado “Desenvolvimento Urbano”. Tratava-se da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, cuja implementação foi coordenada pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU. Nesse discurso é possível observar a crença de que *“a formulação de políticas públicas, como parte de um processo mais amplo, o do planejamento, vem sendo um dos mecanismos encontrados pelo Estado moderno, no seu esforço para organizar e controlar o funcionamento global da sociedade”* (BRASILEIRO, 1981, p. 26).

Vigorava então a ideologia da razão, da ciência e Estado (VILLAÇA, 1999, p. 183), em que *“o governo teria a capacidade e o interesse de intervir de forma a reorientar o crescimento urbano, tanto no que se refere à rede de cidades, quanto a cada uma delas”* (BRASILEIRO, 1981, p. 33). O modelo de desenvolvimento perseguido era o de base urbano-industrial, em que a cidade passa de bem de consumo para bem de produção (VILLAÇA, 1999, p. 200), ou seja, passa a produzir capital. No entanto, esse modelo gera os grandes aglomerados urbanos. Ao reproduzir o ambiente para produção do capital, a lógica preponderante era a que gerava economia para o setor industrial na época. As fases do processo de produção deveriam estar próximas espacialmente, incluindo o capital humano, resultando em uma escala cada vez maior de operações.

Neste sentido, a concentração de atividades econômicas levou à concentração de população, de certa forma produzindo o “inchaço” de algumas cidades brasileiras⁹ e o esvaziamento das áreas rurais e de pequenas cidades. A PNDU apresentou então como diretriz, entre outras, a ordenação das regiões metropolitanas, especialmente a contenção das grandes metrópoles do Sudeste, a dinamização de base econômica das metrópoles do Nordeste e

⁷ em seu longo processo histórico e programático no debate sobre (e contrário) o centralismo – desde o período Imperial, principalmente com a Lei de 1 de outubro de 1828, chamada Lei da Câmaras Municipais

⁸ Na década de 1970, 25% da população urbana já vivia nas nove regiões metropolitanas de então (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), sendo que as grandes São Paulo e Rio de Janeiro superavam 7 milhões de habitantes.

⁹ Documento resultante da reunião realizada pela Organização dos Estados Americanos sobre conservação e utilização de monumentos e sítios de interesse histórico e artístico, no ano de 1967, no qual a principal conclusão é a necessidade da exploração turística dos bens culturais, propiciando viabilidade econômica aos centros históricos.

o fortalecimento das cidades de médio porte. Para atingir esses objetivos, o governo federal, por meio do II PND, promoveu a qualificação de mão-de-obra, inclusive de gestores públicos, financiou projetos, executou obras, articulou instituições governamentais e, principalmente, fomentou a elaboração de planos para ordenação do desenvolvimento das cidades.

O caminho da elaboração dos planos, aliás, já fora pavimentado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERPHAU – a partir de 1964. Desde então, e até o fim da década de 1970, foram elaborados planos para centenas de municípios. Se, por um lado, tal fomento difundiu a idéia de planejamento nas instâncias municipais, por outro é possível considerar como característica deste processo o distanciamento do plano com relação à “realidade da cidade” para o qual se propunha. Os “superplanos”, como chamados por Villaça (1999), eram geralmente realizados por técnicos de firmas de consultoria externas às administrações municipais, que comumente desconheciam a realidade político-administrativa dos municípios. A enxurrada de informações que constavam dos planos era difícil de ser absorvida pelos funcionários dos governos municipais, principalmente porque estes tinham pequena ou nenhuma participação no processo de planejamento, além de muitas vezes terem conhecimento técnico inadequado para compreendê-las. Ademais, os planos em geral refletiam a idéia de que os problemas da cidade poderiam ser resolvidos pela ciência e pela técnica, com menor importância dos aspectos político-institucionais na conformação da cidade.

Villaça chama a atenção ainda para o fato de que a maioria desses planos era contratada no fim dos mandatos dos governos municipais, o que aponta para uma possível intenção de “engavetamento” do plano, apesar da “tentativa” do governante em apoiar a tecnocracia incentivada pelo governo federal. Sendo assim, parece-nos que esse *modus operandi* repetia no âmbito municipal o que ocorria na esfera federal: o conflito que ocorria entre a proposta de modernização do Estado brasileiro, profissionalizando-o, e a estrutura política-administrativa vigente, em que vigoravam os vínculos de fidelidade e/ou privilégio para definição dos poderes (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 94). Com isso não pretendemos afirmar que o governo Geisel propunha efetivamente a profissionalização do

Estado brasileiro. Pelo contrário, o II PND equilibrava-se numa tênue linha em alguns momentos delineados pela profissionalização do serviço público, outras tendendo à velha estrutura de transferência de renda do setor público para o setor privado, endividando-se para manter o crescimento econômico das parcelas da sociedade historicamente favorecidas.

“Sem surpresas, o capítulo sobre desenvolvimento urbano no II PND termina por demandar a adoção de mudanças específicas para realizar seus principais objetivos. Entre os objetivos destacados, estava a necessidade de colocar sob coordenação nas mãos da CNPU, a integração de várias agências encarregadas de investir em áreas urbanas e a programação de um programa complementar para integração social (...). O Capital disponível tinha de encontrar novas oportunidades, os problemas de circulação tinham de ser superados para permitir a expansão do sistema produtivo e o Estado urgentemente necessitava deslanchar uma cadeia de operações para favorecer o funcionamento de um aparato produtivo expandido” (SCHMIDT, 1983, p. 119).

Todo este contexto histórico orienta a formulação de uma pergunta-problema que não será necessariamente respondida no âmbito deste artigo, mas no âmbito da pesquisa que está em desenvolvimento: o Programa de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste (PCH) formulado ainda no âmbito do I PND integrou essa “cadeia de operações para favorecer o funcionamento de um aparato produtivo”?

O Programa de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste - PCH

É possível considerar que a base política para criação do que seria o PCH foi estruturada no primeiro Encontro de Governadores, ocorrido em Brasília, em 1970. A partir desse encontro foi redigido o “Compromisso de Brasília”, no qual se delineou a proposta de que a nova política de preservação do patrimônio cultural brasileiro deveria estar baseada na ação integrada entre União, Estados e Municípios. Nova edição do encontro foi realizada em Salvador, em 1971, ratificando o documento de Brasília. Portanto, não nos parece ser coincidência o fato de a articulação entre os entes federativos, enquanto política alinhada ao Programa Estratégico de Desenvolvimento - citado anteriormente e

defendido pelo ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso -, ser uma das principais diretrizes do Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas do Nordeste (PCH), e proposto pelo próprio ministro no ano de 1973.

Neste sentido, o PCH corrobora a afirmação feita anteriormente sobre o fato de o I PND já possuir parte das bases conceituais do que seria o II PND. O programa já aponta na direção, depois explícita no II PND, de minimizar a desigualdade de desenvolvimento entre a região Nordeste e o Sudeste, que concentrava, de longe, a maior produção industrial do país. O objetivo principal do PCH era o desenvolvimento econômico do Nordeste por meio da atividade turística, tendo como principal capital o patrimônio cultural. Ao propor soluções para áreas degradadas, pressupunha a reativação econômica regional, ou a redistribuição das atividades. Acreditava-se que o desenvolvimento econômico de determinadas áreas acarretaria no desenvolvimento social e cultural da população, atuando como catalisador de mudanças de uma área maior à sua volta.

Como aspecto importante, cabe aqui observarmos a reinserção da cultura na política nacional, um tanto “esquecida nos governos anteriores: é posta a serviço de um projeto de hegemonia, no qual assumem postos estratégicos a integração e a memória nacional” (SANT’ANNA, 1995, p. 159). Compatibilizando o discurso com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o patrimônio existente nas cidades deveria passar a produzir capital. Sua adequação à atividade turística, vista como uma solução para “salvar” os centros históricos da ruína, foi o principal foco dos planos elaborados durante o PCH. No entanto, esse pensamento não estava descolado do que se discutia no âmbito internacional. Agregar valor econômico ao valor cultural foi uma das recomendações das Normas de Quito¹⁰, em que a valorização econômica da cultura é vista como um meio de democratização de acesso à mesma para as maiorias populares.

Não obstante o viés planejador do Programa, de 1973 a 1976 cerca de 90% dos projetos aprovados destinavam-se a obras de restauração e conservação em imóveis (SANT’ANNA, 1995, p. 167). Nesse período foram elaborados apenas dois planos diretores¹¹. Por outro lado, apesar de calcado na articulação entre os poderes federal,

estaduais e municipais, estes últimos dificilmente cumpriam sua parte, diretamente relacionados às obras de infraestrutura básica, estudos e planos de desenvolvimento local.

Sant’Anna relaciona essa falta de comprometimento à maior atração dos governos locais por outros programas de desenvolvimento econômico que foram empreendidos pelo governo federal no Nordeste na mesma época, como o Polonordeste, Projeto Sertanejo e Programa de Agricultores de Baixa Renda. Tais programas tinham como objetivo a criação de pólos de desenvolvimento no interior dos estados nordestinos, aliviando a pressão demográfico-social provocada pelas dificuldades de acesso à terra e de convivência com a seca.

No entanto, segundo Parreiras (2007), o Polonordeste não obteve sucesso, identificando como uma das principais dificuldades para a efetividade das ações do programa a disputa entre instituições públicas, seja do mesmo nível federativo ou não. Isso nos faz questionar quais as reais razões para a não apropriação do PCH, e mesmo de outros programas do governo federal, por parte dos governos locais, apesar de ser a articulação premissa na elaboração do programa.

Considerações finais

Arriscamos dizer que, e aqui novamente uma “questão-problema”, o conflito entre a vontade de modernizar o aparelho estatal e a estrutura sócio-política existente, foi um dos principais motivos para que as metas de programas com abordagens predominantemente técnicas e planejadas para alcançar o desenvolvimento econômico não fossem alcançadas. O autoritarismo reforçava a estrutura existente, na medida em que limitava a participação política às oligarquias arcaicas em detrimento da maioria da população, na qual, inclusive, estavam os técnicos que elaboravam os planos. Em 1976, os resultados do Programa já demonstravam a sua incapacidade de atingir seu principal objetivo: dos 22 projetos concluídos até então, apenas seis geravam renda suficiente para sustentar a conservação dos bens que sofreram intervenção.

O Plano Urbanístico de Laranjeiras, por exemplo, finalizado neste período¹², a despeito da sua qualidade técnica, foi solenemente engavetado, com exceção

¹⁰ Para as cidades de São Cristóvão e Laranjeiras, em Sergipe.

¹¹ O Plano Urbanístico de São Cristóvão, iniciado na mesma época da cidade de Laranjeiras, foi finalizado apenas em 1980.

¹² Hoje Laranjeiras possui a maior planta industrial de sua categoria na América Latina: a indústria de cimentos Cimesa (Votorantim), instalada em 1983. Já a Petrobrás instalou em 1980 a Fafen, indústria de fertilizantes.

¹³E representa principalmente pela instauração de uma lógica “neolocalista”, como um “neomunicipalismo intransigente” que a Constituição de 1988 produziu politicamente. A construção do Estado brasileiro na Constituição de 1988 “produz” um processo de “autarquização” dos entes federados que praticamente impossibilita a cooperação. Todavia, necessário e importante reconhecer que neste momento efetivamente os entes federados receberam a garantia constitucional para atuarem como atores políticos. O grande problema desde 1988 é encaminhamento desse neolocalismo, estruturado numa lógica da competição (e instrumentado na guerra fiscal), sobretudo da competição entre municípios por investimentos, dificultando o avanço na elaboração de políticas regionais e cooperativas.

do capítulo que propunha o incentivo à instalação de indústrias cimentícias e de fertilizantes¹³. Indústrias que expelem cotidianamente na cidade histórica finas camadas de pó de cimento, e que talvez indique qual era de fato a vontade dos governantes locais. No entanto, apesar da descapitalização do Estado gerada pela crise internacional e pela decisão do governo em manter o crescimento econômico, era necessário um grande volume de capital para financiar o II PND.

As antigas oligarquias regionais, que ficaram à margem do processo industrial brasileiro, e às quais o governo central aliou-se na tentativa de distribuir melhor a renda no território nacional, não tinham capacidade financeira para tal. Nesse contexto, os grupos empresariais do sul e sudeste (já vinculados à efetiva internacionalização do capital monopolista) que detinham o capital necessário, pressionaram o governo federal para que redirecionasse os investimentos públicos para essas regiões. O Estado, para conter o conflito e garantir a continuidade do II PND, implementou em abril de 1977 um pacote de medidas, estabelecendo um novo pacto de sustentação do governo central, investindo ainda nas regiões menos desenvolvidas, mas agora retornando seus esforços para as regiões já industrializadas.

Esse redirecionamento também ocorre no PCH. Pensado inicialmente para o Nordeste, em fevereiro de 1977 foram integrados ao Programa os estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 1979, o Programa passa a abranger todo o território nacional. No entanto, neste ano estava programado o fim do II PND, além de o Estado brasileiro já apresentar os sinais de incapacidade financeira de investimento que o fez se arrastar durante a década de 1980.

Por fim, é possível enunciar que o PCH foi elaborado tendo por objetivo a redistribuição regional de renda, utilizando para isso o patrimônio cultural urbano como bem de produção. A meta estava focada no desenvolvimento econômico local, a ser alcançada ao integrar o PCH a outros Programas Federais, também elaborados de acordo com os pressupostos (ideologia?) do II PND. No entanto, os conflitos entre a visão política expressa no Plano Nacional de Desenvolvimento e a realidade político-institucional

nos governos em todas as instâncias, trouxeram grandes dificuldades para consecução dessa meta, levando-nos a considerar que a compreensão dos campos de poder existentes nas conjunturas locais é primordial para a elaboração e implementação de políticas públicas.

Cabe aqui, portanto (ainda que sem maiores e melhores análises), pensarmos sobre a relação dessa questão com o debate municipalista, justamente porque pautado pela defesa da autonomia local na (re)orientação das políticas públicas gestadas em outras instâncias federativas. Ainda que o debate municipalista pactue por uma defesa intransigente de um localismo que, no fundo, representou (e ainda representa)¹³ o estrangulamento e inoperância de ações regionais de cooperação, segundo Schmidt, uma resultante foi a ocorrência de uma falência do modelo municipalista pela vitória de uma concepção espacial mais ampla. Falência que pode estar articulada à dimensão centralizadora do processo do planejamento e descentralização do processo de execução (SCHMIDT, 1983, p. 119-121).

Qual o lugar do Programa de Reconstrução das Cidades Históricas nesse complexo processo político-institucional de implementação do planejamento governamental orientado para o desenvolvimento urbano e regional? Esta é uma pergunta ainda aberta, e que será mais amplamente abordada em textos posteriores, pois fundamental para o entendimento das mais recentes políticas públicas espaciais focadas na problemática patrimonial, como o Programa Monumenta, implementado no Governo FHC e continuado com ajustes no Governo Lula, além do atual Plano de Ação das Cidades Históricas (PACH), também do Governo Lula.

Referências bibliográficas

- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 4 (68), p. 78-98, outubro-novembro/1997.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. A Experiência de Planejamento Regional no Brasil. In: LAVINAS, Lena e outros (org.). *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: UCITEC, 1993. p. 87-96.
- BRASILEIRO, Ana Maria. Política Urbana – Quem Decide? In: PESSOA, Álvaro (coord.). *Direito do Urbanismo: Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Livros

- Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981. p. 25-39.
- FROELICH, Gilval Mosca. As Matrizes Ideológicas do II PND (1975-1979). *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 18, n. 1 (31), p. 1-26, 2007.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPEA. *Realizações do Governo Geisel (1974-1978)*. Brasília, 1979.
- LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1963-1965). In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v.15, n.3, p. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-3512005000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em abril 2010.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- MARTONE, Celso. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND*. 2002. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas Aplicadas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.
- MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- PARREIRAS, Luiz Eduardo. *Negócios Solidários em Cadeias Produtivas: Protagonismo Coletivo e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IPEA: ANPEC: Fundação Banco do Brasil, 2007.
- SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: A trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)*. 1995. 282 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.
- SCHMIDT, Benissio Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1983.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Plano Urbanístico de Laranjeiras*. Salvador: SEPLAN/ENSETUR/UFBA-GRAU, 1975, 4 vol.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp: Fupam, 1999. p. 171-242.