



PLANEJAMENTO E POLÍTICAS URBANAS SOB REGIMES AUTORITÁRIOS NO SUL GLOBAL NO SÉCULO XX (SESSÃO LIVRE)

Eulalia Portela Negrelos

IAU-USP - Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo | negrelos@sc.usp.br

Maria Fernanda Derntl

FAU-UnB - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília | fernandafau@unb.br

Resumo geral: Regimes autoritários em diversos países do Sul Global no século XX empreenderam intensos esforços de planejamento de suas nações, cidades e territórios, impondo o controle político e social através de estratégias de crescimento econômico baseadas na ampliação da produção nacional e na instalação de políticas de desenvolvimento social.

Na América Latina, na África e na Ásia, tais regimes políticos concentraram o poder e restringiram a participação democrática, seja em ditaduras militares, seja em regime de exclusão racial. Nesse quadro, projetos de infraestrutura em grande escala foram promovidos como parte de uma estratégia para afirmar o controle estatal e impulsionar modelos almejados de desenvolvimento econômico, tendo também em vista a legitimação social do regime.

Esta sessão reúne pesquisadores que tratam de articulações e desarticulações entre as políticas urbanas formuladas por organismos estatais e o campo do planejamento, nos âmbitos regional e local, em regimes autoritários no Sul Global. Busca-se entender peculiaridades de processos de planejamento e urbanização em seus respectivos regimes políticos, nas ditaduras brasileira (1964-1985) e argentina (1976-1983), e também no regime do apartheid na África do Sul (1948-1994).

Do ponto de vista metodológico, busca-se investir em abordagens afeitas à história transnacional, considerando uma similar problemática enfrentada por diferentes países. Em um universo vinculado a uma história de dominação colonial desde o século XVI, os países aqui abordados enfrentaram o estabelecimento e as consequências do negócio colonial e escravocrata, dando ensejo a uma cultura política que passa pelo autoritarismo na relação Estado e Sociedade ao longo dos séculos. No século XX, em que pese o estabelecimento de

processos de modernização e desenvolvimentismo a partir de políticas de crescimento econômico e implementação de políticas sociais, a gestão autoritária vinculou-se intrinsecamente a práticas de planejamento. As análises históricas aqui propostas se articulam a análises críticas em dois eixos metodológicos para o debate proposto: o das práticas autoritárias no campo do planejamento e a proposta de repensar os princípios nos quais o campo se estruturou e ainda se estrutura na relação com a sociedade e, particularmente, em relação aos grupos mais vulneráveis das camadas populares.

Partimos das pesquisas sobre o Brasil, investigando Brasília e os estados de São Paulo e Paraná na ditadura militar iniciada com o golpe de 1964, que completou 60 anos em 2024. Esse momento foi o marco de estruturação de um novo modelo de organização institucional para a política urbana e habitacional, com normativas e financiamento centralizados em um organismo financeiro – o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a sustentação de setores do empresariado e de outros segmentos da sociedade civil. A intervenção estatal no território reorientou-se, num contexto de radicalização autoritária e de centralização político-institucional, dando ênfase ao planejamento regional que se pretendia inserido num sistema nacional articulado à política de desenvolvimento econômico. Grandes planos federais urbanos e habitacionais, articulados a grandes obras de saneamento, transporte e infraestrutura energética – com a multiplicação de hidrelétricas como nos estados do Paraná e São Paulo –, buscaram ativar a economia e conter pressões sociais, deixando fortes marcas na paisagem, em meio a um intenso crescimento de periferias urbanas tanto nas metrópoles quanto nas cidades médias. Planos e estudos emanados de instituições acadêmicas e de diferentes esferas de governo mostravam preocupação com as disparidades locais e regionais geradas pela metropolização, propondo a construção de uma rede urbana mais equilibrada em termos nacionais. No entanto, em projetos nacionais de regionalização, tanto nacional quanto estadual, a forte ênfase na industrialização e em objetivos econômicos acabou se sobrepondo àquelas preocupações e às propostas de planejamento local integrado, capitaneado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Nesse complexo quadro de continuidades, avanços e retrocessos em relação à consolidação das políticas urbanas e sua articulação às políticas regionais na formação de órgãos institucionais e nas ações públicas, ampliamos o grupo de trabalho desta sessão para a Argentina e a África do Sul, para a compreensão da atuação de outros regimes autoritários, em processos que evidenciam interações e conflitos entre várias escalas de planejamento. Nesses distintos contextos, houve a construção de aparatos técnicos e institucionais que

atuaram no território exercendo a violência de Estado, com recursos de poder que se sobrepuseram aos direitos humanos.

Assim, a sessão aqui proposta tem interesse em estabelecer aproximações entre políticas similares, como os planos para remoções de favelas em Brasília e em Buenos Aires, durante as ditaduras brasileira e argentina. Para além da história comparada, interessa-nos uma abordagem transnacional sobre a violência de Estado exercida sobre assentamentos precários em prol de uma intervenção modernizadora, que aumenta o valor do território e oferece oportunidades de investimentos a grandes corporações.

Ao ampliar para a África do Sul, sobretudo a partir do contexto de Johannesburg, o processo de modernização no regime de apartheid nos indica, em perspectiva histórica, a permanente busca pela ampliação do domínio do território desde a colônia. No século XX, tal processo se apoia no ideário moderno para impor transformações ao território e às cidades. Isso implicou em deslocamentos forçados de populações mais vulneráveis sujeitas ao racismo e à segregação socioespacial, constituindo o que se poderia denominar “urbanismo do apartheid”.

O propósito desta sessão livre, ao reunir estudos dedicados a contextos diversos, porém marcados por similares problemas urbanos e sociais, é, portanto, investigar questões compartilhadas, tais como as estratégias e métodos empregados para o planejamento, a peculiar noção de modernidade imposta em cada um dos planos, as relações entre políticas e planos promovidos por diferentes governos, além da prática urbanística distanciada da participação social.

De modo mais amplo, a sessão aqui proposta espera estabelecer diálogos com outros pesquisadores e pesquisadoras que se interessem por essa temática, com o intuito de consolidar uma rede internacional a ela dedicada. Busca-se, dessa forma, contribuir tanto para o aprofundamento e a problematização dos estudos sobre a relação entre planejamento e regimes políticos quanto para as discussões acerca da própria natureza, dos desafios e das perspectivas para o campo do planejamento e seus instrumentos de atuação.

POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NA DITADURA MILITAR NO BRASIL: O MODELO EMPRESARIAL ESTATAL

Eulalia Portela Negrelos

IAU-USP - Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo | negrelos@sc.usp.br

A política urbana e habitacional foi instalada em 1964 com o golpe militar no Brasil em um novo quadro institucional baseado no Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação/Serviço Federal de Habitação e Urbanismo/Companhias de Habitação (SFH/BNH/SERFHAU/COHABs), aprovado na lei n.º 4.380/64. Além da característica de centralização de recursos e normativas, a política indicou um processo de interiorização da produção habitacional, através da criação de empresas estatais de capital misto - COHABs – constituídas em estados, suas capitais ou regiões de estados. No estado de São Paulo foram criadas, de 1965 a 1979, 7 empresas com participação marcante na produção do espaço urbano nos municípios em que atuaram. Essa complexa estrutura empresarial denota características notáveis pela potência do parque industrial paulista que se amplia na ditadura militar, no segundo ciclo de desenvolvimentismo de caráter autoritário até 1980, quando entra em declínio o modelo industrial paulista como locomotiva do desenvolvimento nacional.

Identifica-se a aliança do Estado Militar com os agentes corporativos da indústria da construção na produção habitacional no modelo empresarial estatal, em articulação com a difusão do planejamento urbano integrado, a partir das chaves do investimento em infraestrutura rodoviária, da ampliação do parque industrial paulista e em investimentos em polos regionais. Ao mesmo tempo, mas sem articulação normativa direta, a política urbana baseada no SERFHAU/BNH – que inclui planos de saneamento e transporte em âmbito regional e nacional - difundiu o planejamento integrado municipal através de agentes da engenharia consultiva, que atuaram na elaboração de planos diretores de desenvolvimento integrado (PDDIs) em todo o Brasil, com intensa produção no estado de São Paulo.

Cada uma das companhias de habitação paulistas atuou na constituição de bancos de terras públicas, vinculando-se na relação entre demanda habitacional regional e a penetração da indústria e a constituição de polos de desenvolvimento, num processo de expansão da atuação empresarial para além da delimitação de sua região e atuação, indicando um franco processo de competição empresarial estatal na produção dos empreendimentos habitacionais no estado.

Os dados das 7 COHABs paulistas e os mapas analíticos elaborados contribuem para o entendimento dos nexos empresariais no interior das companhias, construindo elos espaciais

entre três dinâmicas articuladas – regionalização e desenvolvimento econômico; habitação; planejamento urbano –, através da construção de uma cartografia analítica, indicando o divórcio entre o investimento habitacional e os PDDIs, corroborado na interpretação de fontes e documentos dos planos e conjuntos habitacionais estudados.

BRASÍLIA SOB A DITADURA MILITAR: PLANOS PARA CONTROLE E ERRADICAÇÃO DE FAVELAS

Maria Fernanda Derntl

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília | fernandafau@unb.br

Boa parte das análises acerca de Brasília enfatizaram a experiência excepcional de planejamento e modernização sob o governo JK (1956-60). Esta comunicação pretende ir além dessa ênfase para tratar da formação da capital sob a ditadura militar, um período ainda pouco estudado de sua história, que corresponde ao arco temporal compreendido entre a inauguração em 1960 e o pleno reconhecimento como metrópole em meados dos anos 1980. O foco estará no modo como órgãos e comissões do governo do Distrito Federal (DF) atuaram no sentido de controlar e erradicar as denominadas “invasões” que se estabeleciam tanto no Plano Piloto ainda em construção como em sua periferia.

A análise demonstrará que os processos de remoção e controle de favelas não foram conduzidos de modo improvisado ou isolado, como por vezes se pensou, mas constituíram parte fundamental do planejamento do território naquele período. Para isso, consideraremos dois principais conjuntos de fontes: de um lado, os planos voltados para o levantamento das condições socioeconômicas de favelas e a organização de sua transferência para cidades-satélites; de outro lado, os planos para o DF, nos quais se estudava a distribuição das cidades-satélites no território e sua relação com o Plano Piloto, com especial atenção às infraestruturas de saneamento e transportes.

Ao longo do período em estudo, pôde-se ver que a intenção de preservar o ideário original de Brasília e manter o Plano Piloto separado das cidades-satélites por uma faixa sanitária esteve na base dos planos então elaborados. Ainda que sem questionar esse princípio, depois de vultosas remoções de favelas realizadas no início dos anos de 1970, autoridades e técnicos envolvidos com o planejamento de Brasília reconheceram dificuldades e problemas na concepção de cidades-satélites. Na mesma época, emergiram críticas ao modo como os processos de remoção estavam sendo conduzidos e, no começo dos anos de 1980, programas de urbanização de favelas despontaram como principal alternativa às erradicações.

A análise demonstra, enfim, que as iniciativas de transferência e erradicação de favelas tiveram papel determinante no sentido de moldar e direcionar a expansão metropolitana de Brasília.

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OS EIXOS DE DESENVOLVIMENTO NORTE E OESTE NO PARANÁ DURANTE A DITADURA MILITAR

Fabiola Cordovil

DAU-UEM - Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual de Maringá | fscordovil@uem.br

O período da ditadura militar marcou o processo de transformação da base econômica paranaense e de institucionalização do planejamento territorial no Paraná. Durante os anos 1970, a modernização e diversificação agrícola, aliadas aos incentivos à industrialização, definiram a organização do estado. Nesse contexto, a consolidação do Sistema Estadual de Planejamento impulsionou a formulação de planos territoriais alinhados às diretrizes nacionais de desenvolvimento.

A Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR), apresentada em 1973, teve como objetivo propor alternativas para equilibrar os centros urbanos mais dinâmicos. Considerando as potencialidades econômicas regionais, a PDU/PR estruturou-se em três eixos principais: o eixo Leste (em torno de Curitiba), o eixo Norte (entre Londrina e Maringá) e o eixo Oeste (entre Cascavel, Guaíra e Foz do Iguaçu). Por meio de programas associados às políticas estaduais de estruturação territorial definidas pela PDU/PR, esses eixos receberam subsídios federais destinados à habitação e infraestrutura, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND).

Partindo do entendimento de que a PDU/PR evidenciou o esforço do governo estadual em articular a política de desenvolvimento econômico com o planejamento urbano e regional a partir dos eixos de centralidades mencionados, analisam-se os seus desdobramentos especificamente nos eixos localizados no interior do estado: o eixo Norte e o eixo Oeste. Nos eixos Norte e Oeste, situados no interior do estado, a PDU/PR articulou-se com projetos estaduais e programas federais focados no fortalecimento dos polos agroindustriais.

No eixo Norte, o Projeto Metronor (Metrópole Linear Norte do Paraná), desenvolvido entre 1977 e 1988, abrangeu 13 cidades ao longo do eixo Londrina-Maringá, visando promover a integração regional e sugerindo a metropolização. No eixo Oeste, a construção da Usina de Itaipu, em Foz do Iguaçu, foi emblemática. Esse projeto reforçou a conexão entre Foz do Iguaçu e Cascavel, em detrimento de Guaíra, especialmente após a submersão das Sete Quedas. Entre 1977 e 1986, o planejamento territorial do Paraná alinhou-se ao II PND e ao Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), priorizando a desconcentração econômica em direção às cidades de porte médio.

Investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) em habitação e infraestrutura nessas centralidades transformaram o território, mas também agravaram desigualdades, com

efeitos perversos refletidos na periferização, na ampliação sistemática dos perímetros urbanos e nas conurbações, entre outros aspectos, ratificando uma urbanização excludente.

A VIOLÊNCIA DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO EM BUENOS AIRES (1976-1983)

Camila Ferrari

IAU-USP - Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo | camila.ferrari@usp.br

O golpe de 24 de março de 1976 derrubou todas as autoridades e decretos constitucionais e impôs em seu lugar, inicialmente uma junta militar composta pelos três comandantes das Forças Armadas, e logo Jorge Rafael Videla, oficial militar que reunia os poderes executivo e legislativo, da Nação e das províncias argentinas. Entre os objetivos declarados na "*Acta para el Proceso de Reorganización Nacional*" pode-se destacar o nacionalismo, o controle do Estado sobre as áreas de segurança e desenvolvimento, uma relação harmônica entre Estado, capital e trabalho. Se, a princípio, o regime autoritário não parecia diferenciar-se muito das ditaduras que já haviam governado o país, logo ficou evidente que junto com as medidas já adotadas por governos anteriores, a agenda política após 1976 buscava incorporar outros focos de ação. Fosse por razões estratégicas ou ideológicas, o regime decidiu atacar uma série de situações resultantes de contradições que a própria dinâmica do capitalismo havia conformado, destacando-se os processos de urbanização e industrialização acelerados desde o peronismo que, na visão ditatorial, resultaram problemas de habitação, transporte e desequilíbrio territorial.

Visa-se aqui perspectivar a produção do espaço urbano e territorial como resultado da violência produzida pelo Estado ditatorial argentino entre 1976 e 1983, não somente na forma como foi implementada, sem consenso, verticalmente, mas também nas próprias características das obras realizadas. Sob os propósitos de modernização, reforma social, "consciência do território nacional" e, ainda, readequação urbana para a Copa do Mundo de 1978, construíram-se rodovias, estádio, edifícios e realizou-se uma reorganização espacial em todas as escalas e regiões do país, que afetou diretamente a amplos setores da população.

A capital Buenos Aires foi o palco principal das ações que resultaram na expulsão de grande parcela dos setores populares sujeita à violência exercida de políticas vinculadas a programas de erradicação de *villas miseria*, realocação de indústrias, construção de autopistas e remodelação de espaços públicos. Como resultado, além de substancial destruição do patrimônio edilício da cidade, em aproximadamente 4 anos, cerca de um milhão de inquilinos que gozavam de aluguéis subsidiados havia mais de três décadas perderam este benefício (Ley 21.342/1976) e mais de 200 mil moradores de *villas miseria* foram erradicados (Ordenanza 33.652/1977), sem que fossem propostas soluções de compensação, forçando esta população a instalar-se em assentamentos precários, na Grande Buenos Aires ou ainda mais distantes da capital.

CONTRADIÇÕES DO MODERNISMO SOB REGIMES COLONIAIS E DE APARTHEID NA ÁFRICA NAS DÉCADAS DE 1930 A 1990

Alan Mabin

School of Architecture and Planning. University of Witwatersrand | alan.mabin@wits.ac.za

A colonização portuguesa, espanhola, holandesa, francesa, britânica, italiana e alemã — em alguns lugares também com envolvimento de noruegueses, suecos e outros — trouxe muitas das características duradouras do urbanismo africano. Em vários lugares, também ocorreu uma considerável colonização por parte de pessoas de países europeus, culminando em um governo de longo prazo por "colonos" e seus descendentes e, mais tarde, imigrantes. Nesta comunicação, o foco está na África ao sul do Saara. Concentro-me em alguns aspectos do planejamento colonial francês e britânico, com comentários sobre colônias portuguesas duradouras no sul da África e, por fim, sobre o urbanismo do apartheid sul-africano. O impacto urbano da colonização evidenciou-se cedo — a partir do século XVII em alguns lugares e mais amplamente no final do século XIX. Isso se aprofundou e se expandiu rapidamente na primeira metade do século XX. Campanhas pela emancipação do domínio colonial aceleraram-se a partir da Segunda Guerra Mundial e levaram à independência de dezenas de países a partir de meados da década de 1950. Grandes lutas conduziram as últimas áreas à independência na década de 1970. A África do Sul, a área mais substancial de assentamento europeu, foi governada por uma minoria de colonos que durou até 1994. A maior parte do continente experimentou formas de governo autoritário, entendidas aqui como regimes desprovidos de democracia eleitoral ou de equidade formal de todos: e com controle arbitrário, embora incompleto, do desenvolvimento urbano.

A comunicação explorará particularmente o impacto do modernismo, no sentido de que todas as potências coloniais buscaram "modernizar" suas colônias e muito desse esforço foi para as cidades que cresceram rapidamente após a Segunda Guerra Mundial. Os casos a serem abordados incluem o planejamento urbano britânico e francês na década de 1930, o impacto do governo de Vichy na França durante a ocupação nazista em suas colônias e a expansão dos esforços de modernização autoritária na década de 1950 e além, particularmente nas colônias britânicas. A África do Sul representa o caso extremo, onde a minoria descendente de colonos manteve o poder até depois de 1990. Apesar dos apelos por reformas radicais no território e no espaço urbano após a queda de regimes opressivos, os legados desse anterior planejamento persistem e continuam a moldar as complexidades do planejamento urbano do século XXI. A situação não é idêntica à do Brasil sob e após a ditadura militar, mas sem dúvida alguns paralelos podem ser identificados.

Resumo

Esta sessão livre discute processos de planejamento e formulação de políticas urbanas sob regimes autoritários no Sul Global no século XX, com foco nas ditaduras brasileira (1964-1985) e argentina (1976-1983) e no regime do apartheid na África do Sul (1948-1994). As análises aqui reunidas partem de planos e estudos emanados de instituições acadêmicas e de diferentes esferas de governo em cada país, com objetivo de destacar estratégias e métodos empregados em cada contexto. Pretendemos, com isso, ressaltar possíveis questões compartilhadas, em uma abordagem transnacional. Interessa-nos investigar articulações e desarticulações entre distintas escalas de planejamento, bem como indagar sobre o modo como se estabeleceram aparatos técnicos e institucionais naquele período. A sessão espera, assim, contribuir para uma problematização mais ampla das relações entre planejamento e autoritarismo, considerando o problema fulcral da prática urbanística distanciada da participação social.

Abstract

This free session discusses urban planning and policy-making processes under authoritarian regimes in the Global South in the twentieth century, focusing on the Brazilian (1964-1985) and Argentine (1976-1983) dictatorships and the apartheid regime in South Africa (1948-1994). The analyses gathered here are based on plans and studies emanating from academic institutions and different spheres of government in each country, with the objective of highlighting strategies and methods used in each context. We intend, with this, to highlight possible shared issues, in a transnational approach. We are interested in investigating articulations and disarticulations between different scales of planning, as well as to inquire about the way in which technical and institutional apparatuses were established in that period. The session thus hopes to contribute to a broader problematization of the relations between planning and authoritarianism, considering the central problem of urban practice distanced from social participation.

Resumen

Esta sesión libre discute procesos de planeamiento y formulación de políticas urbanas bajo regímenes autoritarios en el Sur Global en el siglo XX, con foco en las dictaduras brasileña (1964-1985) y argentina (1976-1983) y en el régimen del apartheid en Sudáfrica (1948-1994). Los análisis aquí reunidos parten de planes y estudios emanados de instituciones académicas y de diferentes esferas de gobierno en cada país, con objetivo de destacar

estrategias y métodos empleados en cada contexto. Pretendemos, con eso, resaltar posibles cuestiones compartidas, en un abordaje transnacional. Nos interesa investigar articulaciones y desarticulaciones entre distintas escalas de planeamiento, así como indagar sobre el modo como se establecieron aparatos técnicos e institucionales en aquel período. La sesión espera, así, contribuir para una problematización más amplia de las relaciones entre planeamiento y autoritarismo, considerando el problema central de la práctica urbanística distanciada de la participación social.