



**Progresso e Modernização nas Políticas da Ditadura Civil-Militar no Brasil:
A Experiência do Município de Morrinhos/GO**

Júlio Cesar Meira¹

Resumo: Ao longo das décadas de 1950 a 1980 inúmeros municípios do interior do Brasil passaram por projetos de reformulação urbana. No caso de Morrinhos, na região sul do estado de Goiás, o processo de transformação das estruturas urbanas, que havia iniciado já nos últimos anos da década de 1940, teve sua aceleração nos anos de 1966 a janeiro de 1970, na administração do prefeito Joviano Antônio Fernandes. A proposta deste artigo é analisar essa experiência relacionando-a com o momento histórico mais geral do Brasil da ditadura civil-militar de 1964 com seus planos em nome da modernização das estruturas urbanas, o fomento à industrialização e o estímulo de uma política de comunicação e transportes. Partimos de um referencial teórico que inclui autores como Luis Alberto Bahia (1978), Lordello de Mello (1978), Ribeiro e Pontual (2009) e Alberto de Oliveira (2009), Marta Arretche (1996), entre outros. A metodologia da pesquisa que originou o artigo se baseou em pesquisa arquivística e análise da legislação e levantamento bibliográfico. Do ponto de vista do recorte temporal, a pesquisa abrangeu, de um lado, o arco cronológico das décadas de 1950 a 1970; e, de outro, como aprofundamento, o período da segunda metade da década de 1960, que foi o momento em que a maior parte dos projetos de transformação urbana de Morrinhos foi implantada.

Palavras-Chave: Modernização. Progresso. Urbanização. Reformulação Urbana.

**Progress and Modernization in the Policies of the Civil-Military Dictatorship in Brazil:
The Experience of the Municipality of Morrinhos/GO**

Abstract: Throughout the decades of 1950 to 1980 innumerable municipalities of the interior of Brazil underwent projects of urban reformulation. In the case of Morrinhos, in the southern region of the state of Goiás, the process of transformation of urban structures that had begun in the late 1940s accelerated from 1966 to January 1970 under the administration of Mayor Joviano Antônio Fernandes. The purpose of this article is to analyze this experience by relating it to the more general historical moment of Brazil's 1964 civil-military dictatorship with its plans for the modernization of urban structures, the promotion of industrialization and the stimulation of a communication and transport. We start with a theoretical reference that includes authors such as Luis Alberto Bahia (1978), Lordello de Mello (1978), Ribeiro e Pontual (2009) and Alberto de Oliveira (2009), Marta Arretche (1996), among others. The methodology of the research that originated the article was based on archival research and analysis of legislation and literature review. From the point of view of the temporal cut, the research covered, on the one hand, the chronological arc of the decades of 1950 to 1970; and, on the other, as a deepening, the period of the second half of the 1960s, which was the moment when most Morrinhos urban transformation projects were implemented.

Keywords: Modernization. Progress. Urbanization. Urban Reformulation.

¹ Doutor em História Social pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Goiás (PPGHIS/UEG). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade (PPGAS/UEG). Professor de História Moderna e Contemporânea do Curso de Graduação em História da Universidade Estadual de Goiás (UEG/Morrinhos).



Autonomia e Pobreza: Os Municípios no Brasil antes de 1964

No final do ano de 1965 os eleitores de Morrinhos, município do sul de Goiás, elegeram como prefeito a Joviano Antônio Fernandes para o período de 1966 a 1970. Com carreira política construída na União Democrática Nacional (UDN), ainda antes da posse, em janeiro de 1966, o prefeito Joviano ingressou na Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido criado, juntamente com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), pelo Ato Institucional nº 2 (AI 2), que em outubro de 1965 extinguiu os partidos políticos e criou o bipartidarismo.

Chamado de prefeito empreendedor, Joviano Fernandes que foi considerado, na memória histórica da localidade, como o maior administrador municipal, sendo colocado, em grau de importância, no mesmo patamar imaginário do Coronel Hermenegildo Lopes de Moraes². Seu reconhecimento se deve ao fato de, com suas obras e intervenções, ter alcançado uma reformulação urbana que transformou de fato a estrutura física da cidade, mantendo, décadas depois, o traçado das ruas e avenidas e as principais concepções urbanísticas por ele implementadas. A ideia da transformação urbana como característica de uma visão de progresso esteve presente em todo o período do mandato do prefeito Joviano Fernandes, como se pode constatar na leitura das justificativas dos inúmeros Projetos de Lei e Decretos emitidos por sua administração.

No balanço de seu mandato, publicado em forma de revista em janeiro de 1970 com o título “Morrinhos: Quatro Anos de Progresso”, o prefeito Joviano Fernandes, descreveu suas realizações, detalhando-as a partir das áreas de atuação: 1) O setor de infraestrutura urbana, com a construção de praças, parques e jardins públicos; a recuperação, calçamento ou recapeamento de estradas, ruas e avenidas, inclusive com a mudança de traçado e de sentido; a construção, reforma ou recuperação de pontes; a construção ou reforma de edifícios públicos; 2) A implementação de projetos habitacionais, tanto de reforma quanto de construção de novos empreendimentos, a maioria em parceria com bancos públicos ou a partir de financiamentos de instituições de outras instâncias governamentais; 3) A busca pela diversificação da matriz econômica do Município, com o estabelecimento de áreas próprias para a instalação de empresas industriais e comerciais (o que pode ser percebido como embrião para a criação futura de um distrito agroindustrial), bem como incentivos para indústrias e comerciantes que

² O Coronel Hermenegildo Lopes de Moraes, fundador do principal grupo político de Morrinhos e que governou a cidade entre 1874 e 1930, também foi a principal figura política de Goiás entre 1890 e 1905. Sobre isso, ver: MEIRA (2017).



se instalassem no Município, além dos incentivos para a construção de edificações comerciais na área urbana.

Não é nosso objetivo detalhar todas as obras e realizações do prefeito Joviano Fernandes, mas contribuir para a compreensão das transformações do papel do município brasileiro a partir da experiência de Morrinhos. Luiz Alberto Bahia (1978) apontou que a realidade dos pequenos municípios brasileiros antes de 1964 era de extrema penúria. A autonomia municipal significava, na prática, abandono e pobreza. De acordo com o autor, as novas diretrizes políticas estabelecidas pelo projeto ditatorial que se impôs retirou a autonomia, mas, por outro lado, representaram aumento significativo de recursos, mas controle cada vez maior:

De um modo geral, pode-se dizer que foram duplicados os recursos municipais *per capita* depois de 1964. Por outro lado, desfez-se a autonomia municipal com a perda de controle sobre a maior parte da receita e sobre grande parte da despesa. O fortalecimento financeiro teve a consequência contraditória de aumentar a dependência financeira e política (BAHIA, 1978, p. 41).

O nível de concentração da arrecadação fiscal no Brasil, iniciado com o golpe civil-militar de 1964, aumentou cada vez mais com o passar do tempo, a ponto de, “em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizada pela União, 25,5% pelos estados e 4,3% pelos municípios” (ARRETCHE, 2004, p. 18), raramente sendo inferior a 60% do total dos recursos arrecadados. A mesma autora aponta que a preponderância da União na arrecadação de tributos já era uma demanda antiga, presente na Constituição de 1934 e normatizada na Constituição de 1946, que também definiu as características e os percentuais das transferências para os demais entes federativos e municípios (ARRETCHE, 2005, p. 79), que se mantém razoavelmente até hoje, atrelando os projetos locais aos interesses nacionais e regionais.

À parte as intenções dos constituintes, até o início da ditadura civil-militar poucos recursos eram, de fato, transferidos – e sempre com atraso – e os estados ficavam com a maior parte deles. Eventualmente, a ideia federativa tinha mais apelo principalmente por conta do isolamento e abandono que municípios menores, em estados fora do centro político e econômico.

Desse ponto de vista, a autonomia local baseava-se exatamente nesse isolamento, fazendo com que as políticas públicas, os investimentos locais, seguissem os critérios e as prioridades possíveis ou dos grupos que detivessem o poder, favorecendo o mandonismo local. Lordello de Mello (apud Bahia, 1978) ressaltou que, após 1964, houve um:



[...] esforço consciente do Governo federal em fazer com que as ações municipais se enquadrem dentro dos objetivos nacionais, tais como o combate à inflação e a execução de programas estratégicos de desenvolvimento do citado Governo. [...] Jamais estiveram as políticas locais tão em harmonia com os propósitos nacionais (MELLO apud BAHIA, 1978, p. 39).

Essa “harmonia”, na verdade, pode ser traduzida como dependência e vinculação obrigatórias. É isso que concluiu Bahia (1978), ao afirmar que “o período pós-64 tem-se caracterizado por: a) limitações da autonomia municipal; b) aumento dos casos de intervenção; c) alocação de recursos municipais segundo diretrizes do Governo atual” (BAHIA, 1978, p. 40). O ciclo descentralizador foi seguido por outro centralizador e essa centralização atendia ao projeto de poder do período. Ribeiro e Pontual (2009) definem esse projeto como um:

[...] planejamento de longo alcance e num prazo longo. A meta era alcançar o desenvolvimento nacional e regional e promover as reformas institucionais necessárias, por parte dos governos municipais, para fazer frente aos novos padrões de crescimento econômico (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 13).

Nesse planejamento, a Reforma Urbana (RU) era fundamental e, ao lado dos demais projetos de transformação da infraestrutura econômica e social, tinha uma função utilitária, de acordo com as análises de Alberto de Oliveira (2009). Para o autor, o modelo arquitetônico da cidade do período da transição rural/urbano tinha como objetivo “tornar claro o traço industrial e moderno que visava aproximar o país das grandes nações industrializadas” (OLIVEIRA, 2009, p. 2). A partir dessa premissa:

Durante o regime militar (1964/85), o planejamento centralista-tecnocrático alcançou sua máxima expressão em sua missão de tornar as cidades brasileiras funcionais às necessidades impostas pelo processo de acumulação capitalista. “A cidade é pensada, então, como lugar da produção e da reprodução. O fundamental é assegurar sua funcionalidade. Os homens e mulheres devem estar a serviço da cidade, que, por sua vez, deve estar a serviço da produtividade. O modelo, no fundo, é a própria oficina fabril, pautada pela racionalidade, pela funcionalidade” (OLIVEIRA, 2009, p. 02-03).

As ações de enquadramento do Governo federal aconteceram em duas frentes principais. Em primeiro lugar, a mudança na legislação, com a redação da Constituição de 1967 e com o Decreto-Lei 200/1967, em que a descentralização era oficializada, no plano da aplicação dos recursos, ao mesmo tempo em que a concentração dos recursos via tributação e a autonomia da implementação de tributações residuais e específicas ficaram definidos como de atribuição exclusiva da União.

Na mesma Constituição, uma norma de transferência aplicada desde a Constituição de 1934



passou a ser nomeada de Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM).³ Ao mesmo tempo, transferia responsabilidades para os Municípios, principalmente em relação à aplicação de políticas públicas ou de infraestrutura urbana, derivadas de acordos ou investimentos de origem federal, num processo que, paradoxalmente, tem origem numa ideia que relaciona descentralização e democracia.

O paradoxo consiste em perceber que o processo de descentralização das atividades do Estado Nacional – que delegava aos entes da federação, como Estados, Municípios e, muitas vezes, entidades da sociedade civil, atividades antes concentradas nas mãos da União – foi percebido posteriormente como típico de um Estado democrático, a convidar a participação efetiva da sociedade. Tal paradoxo é invocado aqui por se dar em um regime de exceção, às vésperas do aprofundamento da repressão e supressão das liberdades individuais e políticas. Ocorre que tal visão foi firmada *a posteriori*, ao longo da década de 1990, quando a descentralização foi o ponto principal de propostas e programas das mais diversas correntes ideológicas sobre o papel do Estado, de um lado vista como sua diminuição (Estado mínimo), de outro como a busca da capilarização necessária na criação e aplicação de políticas públicas. Quem apontou de forma competente esse paradoxo é Marta Arretche (1996).

A premissa constitucional na verdade efetivava o estabelecido alguns meses antes pelo Decreto-Lei 200/1967, ao definir que a descentralização, de fato, foi pensada apenas para os níveis de definição local das prioridades e a operacionalização ou implementação das ações. Isso já fora percebido por Meira (2009) ao refletir que o Decreto-Lei 200/1967:

Na prática consumava a centralização do processo administrativo nas mãos do Poder Executivo Federal, [...] através de um modelo de planejamento setorial e execução operacional descentralizada. O Art. 6º do decreto-lei estabelece os passos através dos quais, ao mesmo tempo em que se reforçava a centralização, buscava-se a agilidade na execução. De acordo com o artigo, a administração pública se pautaria pelo **Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle**, sendo que os dois primeiros seriam prerrogativas da presidência e de seu auxiliar civil direto, o Ministro do Planejamento Delfim Neto, alçado à categoria de Superministro (MEIRA, 2009, p. 31, grifos nossos).

³ Art. 26, alíneas I e II. A alínea II, especificamente, que estabelecia que 5% dos impostos arrecadados exclusivamente pela União deveria ser dividido entre os Municípios. Na Constituição de 1988 o valor a ser repassado ao FPM foi estabelecido como de 20% do arrecadado de 2 impostos, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).



Como Arretche (1996) esclareceu, descentralizar a operacionalização, ou mesmo a gestão, de ações ou políticas a entes federados ou outras modalidades de associação, não se confundiam com democratização, ou seja:

[...] não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir esta dominação no interior do subsistema (ARRETCHÉ, 1996, p. 50).

A reforçar essa ideia de que a descentralização operacional não representou autonomia administrativa, muito menos democratização, Ana Maria Brasileiro (apud Bahia, 1978) analisou que, na consolidação da ditadura civil-militar:

[...] grandes modificações foram introduzidas restringindo a autonomia municipal, aumentando os casos de intervenção no Município, reformando o sistema tributário para fazê-lo mais diretamente **dependente dos fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos especiais** (BRASILEIRO apud BAHIA, 1978, p. 40, grifos nossos).

A segunda frente de enquadramento do Governo federal foi a criação de grandes projetos de transformação da estrutura urbana e industrial do país, com os consequentes instrumentos de implementação e de fontes de financiamento.

O Projeto de Modernização da Ditadura Civil-Militar de 1964 e o Papel dos Municípios

O início da década de 1960 confrontou o Brasil com a realidade de uma “sociedade em movimento” (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 574), ou seja, uma sociedade em vias de se tornar majoritariamente urbana, com hábitos e consumos em rápida transformação, mas ainda vivendo em um país em que a infraestrutura urbana era precária e os serviços públicos incipientes ou inexistentes. Da mesma forma, com uma estrutura de relações sociais e políticas que eram oriundas de uma ideia de nação patriarcal e patrimonial de um tempo anterior, mas que resistia em dar lugar para uma nova configuração de nação.

Essa sociedade em transformação tinha como fio condutor o modelo capitalista, na medida em que mesmo no campo, as próprias relações sociais e de trabalho eram capitalistas. Mello e Novais (1998) demonstraram que sociedade brasileira nos anos 1950, excetuando os pequenos proprietários pobres, posseiros e parceiros, os demais habitantes do campo – dos proprietários rurais, usineiros e arrendatários, aos trabalhadores rurais de média, baixa ou inexistente especialização – estavam integrados ao sistema capitalista. Como dominadores ou dominados, exploradores ou explorados,



estavam inseridos na lógica capitalista da produção para o mercado.

Mas mesmo no campo, a cidade já era uma realidade para eles, pelo menos as pequenas cidades próximas ou conjugadas ao campo; uma cidade em que:

[...] fazem a feira, assistem a missa, participam das festas, vendem o que resta de sua produção. E, também, a cidade um pouco maior, aonde vão de vez em quando. E observam: o ônibus, o trem, o caminhão, o *jeep*, o automóvel; o rádio do bar, que toca música, dá notícias, irradia futebol; o consultório do médico, a farmácia, o posto de saúde, tão longes; as ruas iluminadas; o cinema; o modo de vestir das pessoas; a variedade de alimentos no armazém; a escola. Depois, já nos anos 60 e 70, a televisão toma, no bar, muitas vezes o lugar do rádio. Até nas pequenas cidades ou vilarejos lá está ela, no alto, colocada no ponto de encontro ou na praça: todos estão vendo a novela das oito. Como na música do notável Chico Buarque, vêem o Brasil na TV. Observam tudo e conversam. E recebem cartas de parentes, compadres e vizinhos que foram morar na cidade – cartas escritas e lidas pelo favor de quem é alfabetizado. E as cartas falam de uma outra vida, melhor, muito melhor. A cidade não pode deixar de atraí-los (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 580).

E eles migraram. Os mesmos autores apontam que entre as décadas de 1950 e 1970 cerca trinta e nove milhões de pessoas migraram do campo para a cidade, o que corresponderia, em 1980, a 30% da população total do país (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 581). Muitas dessas pessoas migraram para lugares distantes, para centros urbanos consolidados ou capitais dos seus estados; outros migraram para a região urbana mais próxima, muitas vezes para a sede do Município em que já moravam. Essas migrações em massa provocaram duas mudanças significativas.

A primeira incidiu diretamente na relação demográfica entre campo e cidade, e fez com que adquirisse nova configuração. Marcos Arriel (2010), ao analisar o processo histórico de formação da economia goiana, apontou que o fluxo migratório intenso entre as décadas de 1950 e 1980 ampliou a fronteira agrícola e expandiu a exploração agropecuária do cerrado, o que resultou no aumento do número de pessoas nas áreas urbanas, particularmente na nova capital, Goiânia e nos municípios próximos, como Anápolis, beneficiados pela ligação de vias de transportes, caso de Morrinhos, ao lado da principal via rodoviária do Estado de Goiás, a BR 153.

De uma população total 20.750 habitantes em 1950, apenas 22,5% viviam na área urbana do município de Morrinhos. Menos de trinta anos depois a inversão já havia acontecido: em 1980, a população havia aumentado em 50%, passando para pouco mais de 31.700 habitantes, dos quais 63,5% declararam habitar a área urbana (IBGE, 2010). Acreditamos que a questão fundamental é que, assim como em Morrinhos, também nos demais, tanto o grande deslocamento de pessoas em um espaço de tempo tão curto para os municípios, quanto a própria transferência das zonas rurais para as



áreas urbanas fez com que as estruturas urbanas existentes praticamente colapsassem, exigindo intervenções significativas rapidamente.

Isso nos leva a outra mudança fundamental, que se reflete na própria estrutura da cidade, obrigada a expandir-se para receber novos contingentes populacionais. Em Morrinhos, a visualização da mudança e ampliação da planta urbana do Município, nos últimos cinquenta anos, permite perceber as modificações da ocupação do espaço e do solo, bem como as intervenções do poder público, de modo a conseguir acomodar tantas pessoas. Entre os anos de 1964 e 2000 a área urbana do município foi ampliada em quatro ocasiões, chegando, no ano 2000, a ter o tamanho cerca de 70% maior do que em 1964 (SILVA, 2006, p. 136).

A primeira década da ditadura civil-militar foi marcada por um esforço de planejar a infraestrutura urbana nacional, aliviando, por um lado, a pressão demográfica cada vez mais intensa para enfrentar o desafio crescente de um país às portas de ter população urbana majoritária, o que aconteceu já em meados da década de 1970 e por outro, promover o aquecimento da economia e estimular programas de obras gerais de infraestrutura urbana e industrial.

Na área da habitação urbana, o governo ditatorial, logo após o golpe civil-militar, emitiu a Lei 4.380/1964, que criava, entre outras medidas, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Uma leitura rápida dessa lei revela o grau de intervenção e, principalmente, de centralização, que marcou a atuação do governo da ditadura civil-militar, principalmente em seus primeiros anos. Ao mesmo tempo, demonstra como os demais entes federativos deveriam se articular para participar das políticas e iniciativas da União e garantir os investimentos, repasses e transferências tributárias.

Todas as ações deveriam ter, como princípio integrado, o planejamento, a formulação de diretrizes básicas e o financiamento nas mãos da União, enquanto os estados e municípios elaborariam seus projetos e planos diretores para estabelecer as prioridades e áreas de atuação, enquanto que a parte operacional seria colocada nas mãos da iniciativa privada, que estimularia o desenvolvimento de uma cadeia de produção privada. É o que expressam os três primeiros artigos da lei:

Art. 1º - O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Art. 2º - O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:



- I - do Banco Nacional da Habitação;
 - II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;
 - III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.
- Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados:
- I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais;
 - II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais (BRASIL, Lei nº 4.380, 1964).

Apesar de deixar explícito o respeito “às diretrizes urbanísticas locais”, a mesma lei determinou a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), destinado a “regular a produção da habitação e promover o planejamento local integrado (princípios de racionalidade da organização espacial, visando ao processo produtivo)” (IPEA, 2010, p. 48).

Rubin e Bolfe (2014), ao analisar a criação do BNH e o desenvolvimento de políticas nacionais de habitação e infraestrutura urbana, demonstram que havia um elemento a mais a ser analisado pela criação do BNH. Esse elemento correspondia a uma estratégia do novo governo em garantir o apoio das populações urbanas de modo a legitimar o governo ditatorial, sem deixar de levar em conta a real necessidade, sempre crescente, da pressão demográfica, fazendo aumentar exponencialmente a crise da habitação. Afirmam os autores que:

[...] o BNH, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise habitacional presente no país que se urbanizava aceleradamente. **O Banco buscava adquirir o apoio das massas populares urbanas** e criar uma política permanente de financiamento, que estruturasse o setor da construção civil habitacional (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 202, grifos nossos).

Nabil Bonduki (2004) observou que, embora a política de habitação do Governo federal, baseada na atuação do BNH, tivesse alcançado sucesso numérico, não se percebia em sua formulação e muito menos na implementação, a preocupação em levar em conta os interesses das populações. O interesse social, no caso dos grandes projetos de construção de moradias urbanas, pode ser entendido como “a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, como instrumentos para atender às grandes demandas existentes nas cidades contemporâneas, marcadas pela presença do operariado” (BONDUKI, 2004, p. 15).

Apesar de o BNH ter financiado “4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986” (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 208), apenas cerca de 20% dessas unidades habitacionais foram destinadas às populações mais pobres. Tal política, de forma efetiva,



acabou por ser marcada como uma “política de periferia”, já que os locais preferidos para a construção dos conjuntos habitacionais para as populações de baixa renda estavam localizados, em geral, nas periferias das cidades, longe dos equipamentos de saúde e educação, dos locais de trabalho e, frequentemente, sem os serviços de saneamento necessários. Raquel Rolnik (2009) reforça essa ideia, ao afirmar que:

Quando construídas, as moradias populares foram, em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes, sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular. Por outro lado, o mercado de classe média – que concentrou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH – conheceu enorme expansão, gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país (ROLNIK, 2009, p. 32).

No caso de Morrinhos, a preferência pela periferia da cidade foi uma constante na formulação das políticas de habitação nas décadas de 1960 e 1970, já que é impossível atribuir ao Município uma política bem sucedida de verticalização. Os principais conjuntos habitacionais construídos ou que tiveram seu lançamento entre o final da década de 1960 e início da década seguinte foram os residenciais Vila Bela e Vila Santos Dumont I. Os dois distavam, no momento de sua construção, cerca de um quilômetro dos limites da área urbana do Município e destinavam-se às populações de baixa renda.

Cerca de dois anos depois de criado o BNH, o Governo federal promulgou a Lei 5.107/1966, criando o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que, mais do que constituir-se em garantia ao trabalhador com o fim da estabilidade no emprego, garantiu uma fonte de recursos importante para projetos de habitação e de infraestrutura urbana, como a redação do Artigo 3º define explicitamente. No ano seguinte o FGTS foi vinculado definitivamente ao BNH, ou pelo menos até 1989, quando a administração do fundo passou à Caixa Econômica Federal.

Com a incorporação do FGTS, que passou a representar um fluxo seguro de recursos, o BNH se tornou o principal instrumento planejador e operacionalizador do Governo federal nas áreas de habitação e infraestrutura urbana. Sobre isso, Raquel Rolnik (2009) acrescenta que:

O BNH passou então a concentrar não apenas o financiamento, mas, também toda a atividade de planejamento do desenvolvimento urbano no âmbito do governo federal, consubstanciada em metas quantitativas de produção nos setores de habitação e saneamento. Sua atuação se dava através de disponibilização de crédito com juros subsidiados para companhias públicas de saneamento e de habitação – organizadas sobretudo pelos Estados e, em alguns casos, por Municípios – para a execução de projetos de implantação de redes de água e esgoto e de



construção de moradias populares, além de construtoras e indivíduos para a produção de casas e apartamentos para os mercados de média e alta renda (ROLNIK, 2009, p. 33).

Além do BNH e do SERFHAU, outras ações do governo ditatorial foram fundamentais para as intervenções na infraestrutura urbana. No ano de 1965 foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), destinado a redefinir o sistema financeiro brasileiro, tendo como foco o combate à inflação e a organização do mercado de crédito nacional. Para isso foram criados, de acordo com Bellingiere (2005): a) o Banco Central, destinado a ser o “banco dos bancos”; b) o Sistema Financeiro de Habitação, do qual o BNH seria, posteriormente, o principal instrumento; c) a reorganização da política de investimentos externos, da administração da dívida externa e diversificação da pauta de exportações; d) a correção monetária do sistema tributário; e) a reorganização do sistema de tributos, que garantiu a centralização nas mãos da União e regulou os fundos de transferência para estados e municípios, bem como estabeleceu as bases para a criação posterior dos fundos compulsórios como FGTS e Programa de Integração Social (PIS).

Alianças Políticas entre os Entes Federativos

Os programas do Governo federal efetivamente contribuíram para a centralização nas mãos do governo ditatorial dos principais instrumentos políticos, financeiros e tributários e submeteram os demais entes federativos, doravante sujeitos às vontades do governante militar do momento, diminuindo ou eliminando toda a possibilidade de autonomia. Se os fundos de compensação e transferência garantiam receitas mínimas permanentes, representavam, por outro lado, a concretização da retirada da autonomia de tributação e taxação, que começara cerca de trinta anos antes.

Fazer parte da base de apoio político da ditadura civil-militar era uma possibilidade real de se ter acesso aos financiamentos e investimentos setoriais da União ou de instituições controladas por ela, bem como a possibilidade de se conseguir empréstimos ou a rolagem das dívidas. Abria-se assim uma perspectiva concreta de se atrair investimentos para os Prefeitos que conseguissem algum tipo de articulação política. Silva (1976), ao fazer um estudo sobre o perfil dos Prefeitos brasileiros, defendeu a tese de que, nos Municípios brasileiros em geral, até 1964, era comum um ativismo político dos Prefeitos, que barganhavam votos em troca de recursos. Após 1964, no entanto, esse perfil passou a ficar restrito aos chefes do executivo de municipalidades menores, enquanto que nos



demais Municípios, uma atuação mais técnica com a produção de projetos passou a ser a norma.

Os Prefeitos que se identificaram com o tipo de atuação mais 'política' são maioria entre os Municípios mais rurais (57,1 %), enquanto entre os medianamente urbanizados esta percentagem desce para 41,1 %, e daí para 29,7% nos mais urbanizados. Seguindo tendência contrária, os Prefeitos que defenderam um tipo de atuação técnico-administrativa são mais numerosos naquelas faixas em que a população urbana do Município é maior. Na última faixa (acima de 20 mil habitantes urbanos) a predominância da atuação mais técnica é bastante sensível, dado que 70% dos dirigentes locais consideram ser esse tipo de atuação a melhor forma de assegurar o sucesso do seu governo (SILVA, 1976 apud BAHIA, 1978, p. 43).

O autor certamente relewa o momento político dessa mudança de comportamento, pelo fato de que Estados, capitais e alguns Municípios estratégicos passaram a ter seus governantes impostos pela ditadura civil-militar a partir de 1966, os chamados governantes “biônicos”. Em tal situação, uma atuação política, pelo menos nos primeiros anos do novo regime, era um contrassenso, haja vista que o panorama político nacional e local fora subvertido pelo golpe civil-militar. Em segundo lugar, a interpretação do autor sobre a troca de ofícios e memorandos entre os representantes do executivo nacional nos diversos níveis hierárquicos como prova de haver se instalado no país, ou pelo menos nos Estados e Municípios mais importantes, uma espécie de apoliticismo tecnoburocrático, na medida em que as demandas eram feitas a partir de projetos e estudos legitimados por dados científicos.

Ora, em relação a essa hipótese, na maioria das vezes o documento técnico é posterior à negociação política, servindo, quando muito, para embasar e referendar os pleitos. Em todo caso, a atuação política ativa somente poderia ser possível para os apoiadores explícitos do governo, mormente os participantes do partido de sustentação política.

No caso de Morrinhos, é possível, a partir da documentação, estabelecer uma relação direta entre o alinhamento do poder local com o Governo federal, a partir do fluxo de recursos e investimentos recebidos. Um exemplo é a análise da proposta de orçamento municipal de Morrinhos para o ano de 1968, principalmente na rubrica “Renda de Transferências Correntes”, que representou para aquele ano mais da metade da receita total do Município. Tais transferências se explicam porque o ano de 1968 foi aquele em que, também, tendo concluído a engenharia administrativa da organização do Sistema Financeiro de Habitação com o BNH e as fontes de recursos da poupança compulsória do FGTS, iniciaram-se os grandes projetos de habitação urbana. Da mesma forma, a centralização financeira e tributária consolidada pela Constituição de 1967 nas mãos da União formalmente começou a distribuição dos recursos através dos Fundos de Participação dos Estados e



Municípios.

O protagonismo do governo Joviano Fernandes nas obras de reestruturação urbana certamente diz muito a respeito da forma como, num governo centralizador e ditatorial, os benefícios e investimentos consolidavam as alianças e apoios estabelecidos. Conforme já apontado, o Prefeito Municipal era do partido que dava sustentação política aos governos da ditadura civil-militar, a ARENA, assim como o Governador de Goiás, Otávio Lage de Siqueira (1966-1971), tendo sido, tal como Joviano Fernandes, eleito pela UDN e depois ingressado na ARENA.

Dessa forma, adquire significado maior a leitura dos documentos oficiais do período de governo do Prefeito Joviano Fernandes, que deixam entrever todo o jogo de acordos e alianças estabelecidas, de modo a garantir ao Município sua parte nas transferências de recursos. São frequentes as menções às negociações e acordos, principalmente com o Governo do Estado, em busca de recursos específicos e convênios, contribuindo para a consolidação da imagem do Prefeito como a de um gestor realizador, como aponta José Afonso Barbosa (2015a), com o evidente exagero de um admirador conterrâneo:

Seu legado como gestor público passou a ser referência às administrações seguintes. Até hoje seu conjunto de obras é lembrado com respeito por toda a comunidade do Município de Morrinhos, como uma era de crescimento nunca vista na administração pública local (BARBOSA, 2015a, p.148).

Chama a atenção o Ofício 49, de 31 de janeiro de 1969, em que o Prefeito Joviano Fernandes faz um balanço do ano anterior e aproveita para lembrar aos Vereadores suas realizações desde o início do mandato. Entre os dezoito tópicos abordados, os seis primeiros fazem menção direta aos recursos do Estado, ou via Estado junto ao Governo federal. Ao longo do seu período de governo, inúmeras Leis e PLs aludiram a convênios e parcerias, seja em relação a órgãos específicos da administração estadual ou federal, como as Centrais Elétricas de Goiás (CELG), SANEAGO, DER, DNER, até recursos do FPM, FINAME, COHAB ou BNH. São demandas que vão da construção de estradas e vias, conjuntos habitacionais, investimento em energia elétrica, implantação de agência CAIXEGO, até recursos para a educação, com a construção, ampliação ou reforma de escolas e autorização para a implantação de cursos científicos – atual ensino médio.

Considerações Finais

A análise da relação entre os municípios e os demais poderes federativos partiu da reflexão



a respeito da experiência de Morrinhos, Município do sul de Goiás. Nossa pesquisa mostrou que antes de 1964 os Municípios brasileiros tinham uma autonomia consideravelmente maior, a despeito de legislações distributivas já existentes, como as definidas nas Constituições de 1934 e 1946. As mesmas cartas constitucionais, no entanto, firmaram o entendimento da preponderância da União na arrecadação e distribuição de tributos. O resultado disso, como vimos, é que a maioria dos Municípios vivia em situação de quase penúria, pois o preço dessa autonomia era o abandono; viviam com seus próprios recursos, nem sempre suficientes para suas necessidades.

Após 1964, com as políticas definidas pelos governos militares, a centralização do planejamento e financiamento dos projetos de desenvolvimento ficou a cargo do governo federal, com as definições de prioridade e de execução a cargo dos demais entes federativos, o que liberou recursos consideráveis para Estados e Municípios, em particular para os pertencentes à ARENA, partido de sustentação aos governos da ditadura civil-militar, consolidando as alianças e apoios locais.

Essa era a situação do prefeito Joviano Antônio Fernandes, que governou o Município de Morrinhos entre 1966 e janeiro de 1970. Tal como o então governador de Goiás, Otávio Lage de Siqueira (1966-1971), Joviano Fernandes, que ingressou na ARENA no início de seu governo, conseguiu captar recursos fundamentais para seus projetos, na busca pela consolidação de um modelo de progresso baseado na modernização das estruturas urbanas.

Grande parte dos projetos e realizações do prefeito Joviano Fernandes, em especial os que demandaram maior volume de recursos, foi realizada com recursos provenientes de parcerias, convênios ou negociações com o governo estadual e/ou federal. Entre eles, recursos para a construção de estradas e vias, para projetos habitacionais, para a produção e distribuição de energia elétrica, entre outros.

Representativo do momento de crescimento do país, esses recursos, juntamente com a ampliação da capacidade de endividamento concedida pela Câmara Municipal, ajudam a entender a razão dos massivos investimentos em obras de infraestrutura urbana do governo de Joviano Fernandes no Município de Morrinhos na segunda metade da década de 1960.

Referências

ARRETCHE, M.T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004. Disponível em:



<www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003>. Acesso em: 19 abr. 2018.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **RBCS** nº 31, jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 02 jan. 2018.

ARRETCHE, M.T.S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3717>. Acesso em: 19 abr. 2018.

ARRIEL, M.F. **Perfil produtivo e dinâmica espacial da indústria goiana (1999-2007)**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-01/perfil-produtivo-edinamica-espacial-da-industria-goiana-1999-2007.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BAHIA, L.A. A cidade política: mudanças e perspectivas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 12(2)33-50, abr/jun 1978. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7453/5922>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BELLINGIERE, J.C. A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. **Revista Hispeci & Lema**, Bebedouro-SP 8, 12-17, 2005. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/9/16042010171928.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 08 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.107, em 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm>. Acesso em: 08 dez. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 28 de abr. 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Brasil em 4 décadas**. Brasília/DF: IPEA, Texto para Discussão n. 1500. 2010. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf>. Acesso em: 11 de jul. 2018.



MEIRA, J.C. **Ideias de Progresso e Modernização**: Projetos de (re)urbanização do Município de Morrinhos/GO (1950-1970). 2017. 242 f. Tese (Doutorado em História Social) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2017.

MEIRA, J.C. **ONGs e Reforma do Estado no Brasil**: ressignificação da cidadania ou esvaziamento político dos movimentos sociais? 2009. 184 f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2009. Disponível em: <http://www.nephispo.inhis.ufu.br/node/80>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

MELLO, J.M.C.; NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L.M. (Org.). **História da vida privada no Brasil. Volume 4** – contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MORRINHOS (GO). **Lei n. 11/48, de 14 de agosto de 1948**. Autoriza o Prefeito Municipal a contratar técnicos para elaboração de um plano geral de reforma, ampliação e construção do serviço de água, rede de esgoto, calçamentos, luz e energia elétrica e dá outras providências. Morrinhos/GO: Câmara Municipal, 1948.

MORRINHOS (GO). **Lei n. 33/67, de dezembro de 1967**. Orça a Receita e fixa a Despesa do Município de Morrinhos para o exercício de 1968. Morrinhos/GO: Câmara Municipal, 1967.

MORRINHOS (GO). **Projeto de Lei n. 1/66-E, de 11 de fevereiro de 1966**. Autoriza a aquisição de máquinas e equipamentos destinados à montagem do parque rodoviário do Município de Morrinhos Morrinhos/GO: Prefeitura Municipal, 1966.

OLIVEIRA, A. O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos. **II Encontro ETTERN–IPPUR–UFRJ**, Vassoura/RJ, abr. 2009. Disponível em: <<http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/o-emprego-a-economia-alberto-de-oliveira>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 109.07, **Vitruvius**, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>>. Acesso em: 06 mai. 2018.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

RUBIN, G.R.; BOLFE, S.A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2 mai./ago. 2014. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2017/1602-1487076445.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

SILVA, C.M.B.R. **A cidade de Morrinhos**: uma abordagem geográfica. Goiânia/GO: Grafset – Gráfica e Editora, 2006.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.