

CIRCULAÇÃO DE CONCEITOS DE PLANEJAMENTO NA REVISTA PLANEJAMENTO NA BAHIA: instituições, redes e ideias fora do eixo

EIXO TEMÁTICO I: Trajetórias, Institucionalização e Circulação de Ideias no Urbanismo

SANTOS, Larissa Grazielle Silva dos

Urbanista, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Larissagssantos@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a circulação de conceitos de planejamento na coleção da Revista Planejamento na Bahia (1973-1980), compreendendo-a como um artefato institucional inserido no processo de consolidação do planejamento no estado. Partindo de um referencial teórico que concebe as revistas especializadas como dispositivos de difusão e legitimação de saberes, o estudo tem como objetivo investigar como ideias, autores e instituições contribuíram para a formação de uma linguagem técnica de governo. Metodologicamente, baseia-se na análise documental da coleção completa da revista, com foco em sua materialidade editorial, nos perfis dos autores e nos conteúdos conceituais dos artigos publicados. Inicialmente, examina-se a criação da SEPLANTEC e a estruturação do sistema estadual de planejamento, destacando seus vínculos com o ideário desenvolvimentista. Em seguida, a revista é analisada como instrumento de institucionalização e difusão do planejamento. O estudo das trajetórias dos autores evidencia a centralidade de uma tecnoburocracia vinculada ao Estado e à universidade, enquanto a análise dos conceitos revela a predominância do planejamento como instrumento de intervenção estatal, seguido por inflexões críticas e sociais a partir dos anos 1980. Conclui-se que a revista atuou como espaço de circulação situada de ideias, articulando redes, legitimando discursos e refletindo as transformações do planejamento na Bahia.

Palavras-chave: Circulação de Conceitos; Institucionalização; Revista Planejamento na Bahia.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

*The article analyzes the circulation of planning concepts in the journal *Planejamento na Bahia* (1973–1980), understanding it as an institutional artifact embedded in the consolidation of planning in the state. Grounded in a theoretical framework that conceives specialized journals as devices for the diffusion and legitimation of knowledge, the study investigates how ideas, authors, and institutions contributed to the formation of a technical language of government. Methodologically, it is based on documentary analysis of the journal's complete collection, focusing on its editorial materiality, authors' profiles, and the conceptual content of the published articles. Initially, the article examines the creation of SEPLANTEC and the structuring of the state planning system, highlighting its links to developmentalist ideology. It then analyzes the journal as an instrument for the institutionalization and diffusion of planning. The study of authors' trajectories reveals the centrality of a technobureaucracy linked to the state and the university, while the analysis of concepts shows the predominance of planning as an instrument of state intervention, followed by critical and social inflections from the 1980s. The article concludes that the journal functioned as a space of situated circulation of ideas, articulating networks, legitimizing discourses, and reflecting transformations in planning in Bahia.*

Key-words: *Circulation of Concepts; Institutionalization; Planning Magazine in Bahia.*

RESUMEN

*El artículo analiza la circulación de conceptos de planificación en la revista *Planejamento na Bahia* (1973–1980), entendiéndola como un artefacto institucional en el proceso de consolidación de la planificación en el estado. Desde un marco teórico que concibe las revistas especializadas como dispositivos de difusión y legitimación de saberes, el estudio investiga cómo ideas, autores e instituciones contribuyeron a la formación de un lenguaje técnico de gobierno. Metodológicamente, se basa en el análisis documental de la colección, con énfasis en su materialidad editorial, los perfiles de los autores y los contenidos conceptuales de los artículos. Inicialmente, se examina la creación de la SEPLANTEC y la estructuración del sistema estatal de planificación. Luego, la revista es analizada como instrumento de institucionalización y difusión. El estudio de las trayectorias de los autores evidencia la centralidad de una tecnoburocracia vinculada al Estado y la universidad, mientras que el análisis de los conceptos muestra la predominancia de la planificación como instrumento de intervención estatal, seguida de inflexiones críticas y sociales desde los años 1980. Se concluye que la revista actuó como un espacio de circulación situada de ideas, articulando redes, legitimando discursos y reflejando las transformaciones de la planificación en Bahía.*

Palabras clave: *Circulación de conceptos; Institucionalización; Revista *Planejamento na Bahia*.*

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

No contexto da circulação de conceitos e ideias, as revistas especializadas assumem um papel central como dispositivos editoriais voltados não apenas à difusão, mas também à legitimação e à sedimentação de conhecimentos produzidos em campos técnicos e científicos específicos. Diferentemente da imprensa generalista, essas publicações operam a partir de uma intencionalidade seletiva, dirigindo-se a públicos especializados — técnicos, acadêmicos, gestores e profissionais — cujas práticas se articulam diretamente aos temas abordados. Mais do que simples veículos de divulgação, constituem instâncias de mediação entre saberes e práticas, funcionando como nós em redes intelectuais e profissionais que contribuem para a conformação de determinados campos de atuação. Como aponta Chartier (1990), os impressos não apenas transmitem ideias, mas também moldam seus modos de leitura, apropriação e circulação, operando como suportes ativos na construção social do conhecimento.

No caso latino-americano, essa dimensão ganha ainda maior relevância. Conforme argumenta Beigel (2003), as revistas especializadas desempenharam papel estratégico na articulação entre agendas locais e circuitos transnacionais de produção de conhecimento, atuando simultaneamente como espaços de difusão, reconhecimento e legitimação acadêmico-institucional. Ao serem compreendidas como textos coletivos, essas publicações condensam debates, projetos e disputas que atravessam o campo intelectual, permitindo identificar alianças, hierarquias e tensões que estruturam determinado momento histórico. Nesse sentido, sua análise ultrapassa o plano descritivo e se insere em uma perspectiva que busca compreender as condições sociais de produção e circulação das ideias.

É a partir desse enquadramento teórico que o presente artigo tem como objetivo analisar a circulação de conceitos de planejamento na Revista Planejamento na Bahia, no período de 1973 a 1980, compreendendo-a como um artefato institucional inserido no processo de consolidação do planejamento enquanto prática técnico-política no estado da Bahia. Interessa, sobretudo, investigar de que maneira essa publicação atuou como veículo de difusão de determinadas concepções de planejamento, bem como identificar os agentes, instituições e racionalidades que mediarão essa circulação. Para tanto, parte-se do pressuposto de que os conceitos não circulam de forma abstrata ou neutra, mas são produzidos, apropriados e disputados em contextos específicos, atravessados por relações de poder, vínculos institucionais e posicionamentos no interior do campo científico.

PENSAR FORA DO EIXO

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se baseia na análise documental da coleção completa da Revista Planejamento na Bahia, considerando tanto seus aspectos materiais — como estrutura editorial, seções e periodicidade — quanto o conteúdo dos artigos publicados. Foram identificados, entre os 105 textos veiculados ao longo do período, aqueles que apresentam caráter conceitual, constituindo o corpus analítico central do trabalho. A partir desse recorte, procede-se à identificação das principais conceituações de planejamento em circulação, bem como à análise das trajetórias dos autores e de seus vínculos institucionais, buscando evidenciar as redes de produção e legitimação do saber técnico. Essa abordagem dialoga com a noção de circulação situada proposta por Beigel e Bringel (2022), segundo a qual a produção do conhecimento deve ser compreendida a partir de seus ancoramentos sociais, institucionais e territoriais, inseridos em dinâmicas multiescalares que articulam o local, o regional e o global.

Nesse contexto, a Revista Planejamento na Bahia, publicada a partir de 1973 sob a coordenação da SEPLANTEC, emerge como um instrumento estratégico no processo de institucionalização do planejamento estadual, ao mesmo tempo em que se configura como espaço de convergência entre diferentes saberes, atores e projetos de desenvolvimento. O exame de seu conteúdo revela que o planejamento é recorrentemente concebido como instrumento de intervenção estatal, associado à capacidade de ordenar o território, coordenar políticas e impulsionar o desenvolvimento socioeconômico. Assim, ao analisar os conceitos de planejamento em circulação na revista, busca-se compreender não apenas seus significados, mas também as condições históricas e institucionais que possibilitaram sua formulação, difusão e consolidação no contexto baiano e latino-americano.

Este trabalho insere-se na proposta de pensar fora do eixo ao deslocar o foco analítico dos centros tradicionalmente reconhecidos como hegemônicos na produção de conhecimento sobre urbanismo, planejamento urbano e regional, como Rio de Janeiro e São Paulo, para a realidade baiana. A escolha da Revista Planejamento na Bahia, ainda pouco explorada na literatura, responde ao interesse em evidenciar circuitos alternativos de produção e circulação de ideias, frequentemente marginalizados nas narrativas consolidadas. Ao privilegiar a Bahia, busca-se compreender como conceitos de planejamento foram apropriados, reelaborados e difundidos em um contexto periférico, revelando dinâmicas próprias de institucionalização e contribuindo para uma leitura mais plural e descentralizada da história do planejamento.

Para dar conta desses objetivos, o artigo está estruturado em quatro partes complementares. Inicialmente, o tópico “A SEPLANTEC e a consolidação do sistema estadual de planejamento na

Bahia” apresenta o contexto institucional de emergência do planejamento no estado, destacando os arranjos técnico-administrativos e as bases político-institucionais que sustentaram sua formalização. Em seguida, em “A Revista Planejamento na Bahia: materialidade editorial e projeto institucional”, a análise volta-se para a revista enquanto artefato, examinando sua estrutura, seus conteúdos e sua função como instrumento de legitimação e difusão do planejamento. O terceiro tópico, “Entre saber técnico e poder institucional: autores e redes no planejamento baiano”, investiga as trajetórias, formações e vínculos institucionais dos autores, evidenciando as redes de produção e consagração do saber técnico. Por fim, em “Conceitos de planejamento em circulação: definições, disputas e inflexões na Revista Planejamento na Bahia”, são analisadas as principais conceituações mobilizadas ao longo do período, buscando apreender as continuidades, tensões e transformações que marcaram o entendimento do planejamento no contexto baiano e latino-americano.

1. A SEPLANTEC E A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO NA BAHIA

A compreensão da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC) exige sua inserção em um processo mais amplo de institucionalização do planejamento no estado, cuja gênese remonta às transformações econômicas e políticas que marcaram o Nordeste a partir da década de 1950. Nesse contexto, fortemente influenciado pelas diretrizes desenvolvimentistas difundidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Bahia passa a estruturar um aparato técnico-administrativo voltado à promoção do desenvolvimento, inicialmente materializado na criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) em 1955.

A trajetória que culmina na instituição da SEPLANTEC, em 1971, não representa, portanto, uma ruptura, mas sim um processo de reconfiguração e ampliação das funções de planejamento, incorporando experiências acumuladas, redefinindo atribuições e buscando maior integração entre os diversos órgãos responsáveis pela produção de conhecimento técnico, formulação de políticas e coordenação do desenvolvimento regional. Assim, a SEPLANTEC emerge como instância central no sistema estadual de planejamento, ao mesmo tempo em que revela as tensões inerentes à tentativa de articular, sob uma mesma estrutura institucional, múltiplas racionalidades, escalas de atuação e agendas setoriais.

Nesse sentido, Carvalho e Miranda (1975) esclarecem que:

PENSAR FORA DO EIXO

A implantação do planejamento sócio-econômico na Bahia deu-se no interior da emergência, no Nordeste, do chamado “crescimento industrial por substituição de importações”. É sabido que, por razões históricas, este “modelo” ganhou curso e se desenvolveu primeiro — ou pelo menos com maior força — exatamente ali onde as condições de mercado eram mais próprias: no Centro Sul. Desde então, naquela região nasceu, desenvolveu-se e consolidou-se o “nacional desenvolvimentismo”, no âmbito do qual, entre outros aparatos institucionais, surgiu o planejamento econômico como necessidade.

A nova necessidade passou a servir como referencial para a nação inteira (ou melhor, era um referencial da estrutura-tipo de desenvolvimento da própria América Latina). Já que o Nordeste, e dentro dele, o Estado da Bahia, significavam uma parcela do “modelo”, inclusive com um governo de vistas voltada para a sua problemática, era muito natural que esta região e seus Estados buscassem também formular necessidades reflexas como o planejamento (Carvalho; Miranda, 1975, p. 7).

É nesse contexto que se destaca a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em 1955¹. Considerada um marco na institucionalização de um sistema de planejamento na Bahia, a CPE foi “pioneira no Nordeste e, em grande parte, em termos nacionais” (Carvalho; Miranda, 1975, p. 6). Conforme apontam Carvalho e Miranda (1975, p. 6), a Comissão não apenas antecipou a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), como também “forneceu importante parcela de técnicos e de experiência teórica e metodológica” para a referida agência regional.

Alinhada às diretrizes desenvolvimentistas difundidas pela CEPAL, a CPE foi responsável por instituir um novo modelo de racionalidade técnico-política. Em texto comemorativo publicado na edição especial da Revista Planejamento ², foi descrita à época como a “‘cabeça’ das funções planificadoras a nível do setor público” (Revista Planejamento, 1980, p. 5), sendo apresentada como catalisadora e precursora de iniciativas consideradas vanguardistas no âmbito da administração pública baiana. Como afirma Sampaio (2015, p. 220), a Comissão instituiu “as bases do planejamento moderno do Estado”, sinalizando, assim, uma inflexão no modo de conceber a administração pública baiana, marcada pela articulação entre expertise técnica, planejamento estatal e promoção do desenvolvimento.

Conforme destacou seu primeiro presidente, o economista Rômulo Almeida (1980)³, CPE teve origem em um ambiente acadêmico e intelectual, inaugurando uma prática de planejamento com viés considerado integrador e caráter marcadamente multidisciplinar, refletido em seu corpo técnico.

¹ A CPE foi criada pelo Decreto nº 16.261 de 27 de maio de 1955.

² Refere-se à Revista Planejamento na Bahia, que, à época, já havia adotado a nova denominação de Revista Planejamento, mudança que será detalhada no tópico. O texto em questão foi publicado no volume 8, número 1/2, correspondente ao período de jan./jun. de 1980, sob o título “25 anos de CPE: depoimentos

³ Rômulo Almeida foi presidente da CPE entre os anos de 1955 e 1961.

PENSAR FORA DO EIXO

No tocante às estratégias adotadas, Rômulo Almeida (1980) aponta para a formulação de políticas voltadas para a redução das flutuações econômico-financeiras que marcavam a economia baiana, em reconhecimento às desigualdades regionais e às defasagens estruturais que historicamente afetavam o território, especialmente sob a fórmula consagrada do “enigma baiano”⁴. Nesse sentido, a CPE representava uma experiência de planejamento endógeno, voltada para a superação das disparidades internas do estado.

O ilustre geógrafo baiano Milton Santos⁵ reforça essa perspectiva ao afirmar que:

A CPE foi a primeira tentativa sistemática de equacionar de forma global aquilo que Otávio Mangabeira Chamava de “Enigma Baiano” nos fins da década de 40. Pensamos em planificar e encontrar soluções dentro do próprio Estado. Daí nossa euforia em planejamento muita coisa, mesmo porque já se considerava possível a industrialização na Bahia, e a nossa utopia de industrialização sem uma metodologia não ameaçava ninguém, porque nesse momento não havia meios de fazer uma “Indústria industrial” (Santos, 1980. p. 5).

A metodologia da CPE mencionada por Santos (1980) foi resultante de um conjunto sistemático de estudos iniciados em 1954. Segundo Almeida (1980), esses estudos reuniam o “estado da arte” da análise econômica baiana e sustentavam a necessidade de criação de um órgão com o perfil da CPE no âmbito da administração pública estadual. Esse corpo documental ficou conhecido como as Pastas Rosas, lançadas em 7 de abril de 1955, e tratava-se de um diagnóstico abrangente da economia baiana, que articulava dados e proposições com vistas à definição de diretrizes para a atuação governamental no quadriênio seguinte.

O conjunto documental produzido no âmbito das Pastas Rosas representa a primeira manifestação concreta de um esforço de planejamento na escala estadual no Brasil, as diretrizes traçadas nas Pastas Rosas viriam a ser consolidadas em 1959 no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia (PLANDEB), cuja elaboração incorporou a experiência acumulada pela CPE. O PLANDEB embora dialogasse com o Plano de Metas do governo federal, formulava críticas às desigualdades no tratamento dado à Bahia em comparação aos estados do Sul e Sudeste, reivindicando maior equidade na alocação dos recursos públicos nacionais.

⁴ Segundo Sampaio (2015), o “enigma baiano” designa o longo ciclo de estagnação econômica da Bahia até os anos 1950, marcado por incapacidade de industrialização e modernização, com Salvador situada como cidade-terciária e sem protagonismo produtivo, em contraste com outras regiões do país

⁵ Milton Santos assumiu a presidência da CPE entre os anos de 1962 e 1964.

PENSAR FORA DO EIXO

Em 1966 ocorria na esfera pública baiana a Reforma Administrativa de 1966, que constituiu um segundo marco relevante na estruturação do sistema de planejamento na Bahia. Essa reforma culminou na criação de uma série de novas instituições, dentre elas o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), criado em 1967. Baptista (1979) analisa que:

A Reforma Administrativa, na realidade, promove a criação de um novo organismo a Fundação de Planejamento - para substituir a antiga Fundação Comissão de Planejamento Econômico, da qual deveria absorver o patrimônio e o pessoal. Após a Reforma e a reestruturação da CPE, ocorrida pouco depois, um novo enfoque é conferido ao planejamento no Estado, com a opção pelos planos micro-regionais. O Estado foi, então, dividido em micro-regiões-programa, cujo desenvolvimento deveria ser planejado de acordo com prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual. Dentro dessa abordagem, conferiu-se, inicialmente, tratamento preferencial ao Recôncavo datando daí o surgimento do CONDER, àquela época Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo [...] (Baptista, 1979, p. 107).

De acordo com a versão final do relatório apresentado ao Governo do Estado da Bahia pela missão técnica organizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) — encomendado pelo governo estadual com o objetivo de analisar os problemas sócio-econômicos de Salvador e do Recôncavo Baiano —, a criação do CONDER surgiu como resposta às demandas específicas da região, no contexto da formulação dos planos micro-regionais. À época, o Recôncavo Baiano atravessava um período de intensas transformações estruturais e institucionais, o relatório destaca que a região carecia de uma instituição própria, dotada de capacidade técnica e legitimidade política para conduzir estratégias de desenvolvimento de forma articulada, coordenada e alinhada às diretrizes do planejamento governamental em curso.

Entre as condições que motivaram a proposta de criação do CONDER, o relatório destaca um conjunto de fatores que envolvem tanto transformações infraestruturais quanto institucionais, como: a geração de energia elétrica em Paulo Afonso, a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o surgimento da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a pavimentação da rodovia Rio-Bahia (BR-116), as economias externas geradas pela presença da Petrobrás na região, a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e o acelerado crescimento demográfico de Salvador (Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, 1967).

PENSAR FORA DO EIXO

Esses elementos evidenciam a convergência entre fatores exógenos — vinculados ao investimento federal e à estruturação da economia nacional — e fatores endógenos, como a constituição de novos órgãos estaduais, consolidando uma rede institucional voltada para o desenvolvimento regional.

Diante desse cenário, a missão do BID recomendou a criação do CONDER como órgão destinado a coordenar e aprofundar os estudos sobre os novos vetores de transformação econômica e social do Recôncavo. Segundo o relatório da Missão, o CONDER deveria contar com um Grupo Executivo, cujo presidente fosse o mesmo da CPE, de modo a garantir uma articulação institucional entre o planejamento regional do Recôncavo e a política de planejamento do Estado como um todo (Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, 1967).

Por sua vez, na passagem para a década de 1970, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) também enfrentava crescentes dificuldades institucionais para exercer um papel efetivo na programação da esfera pública e no planejamento estadual. Esse enfraquecimento foi agravado pelo desmonte do Instituto de Economia e Finanças, vinculado à Universidade Federal da Bahia (UFBA), o que contribuiu significativamente para a perda de centralidade da CPE no aparato estatal e para seu progressivo afastamento da administração pública baiana.

Segundo relato de Mário Kertész⁷ (1980, p. 6), ao assumir a presidência da Comissão em 1970, encontrou o órgão em estado de “prostração, possuidor de reduzido corpo técnico de qualificados profissionais, mas extremamente desestimulado, que usava aquela entidade apenas como trabalho adicional”. De acordo com o próprio Kertész (1980), sua atuação inicial concentrou-se no esforço de reabilitar a CPE como instância de prestação de serviços ao governo estadual, buscando resgatar sua função estratégica.

Nesse contexto de reorganização administrativa, a criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC), em 1971, marcou um ponto de inflexão institucional. A nova secretaria, ancorada nas diretrizes do programa de governo de Antônio Carlos Magalhães para o quadriênio 1971–1975, configurou-se como herdeira das funções anteriormente desempenhadas pela CPE, incorporando, ampliando e reorganizando suas atribuições.

Segundo Kertész (1980), com a institucionalização da SEPLANTEC, esperava-se que as funções relacionadas à formulação de diretrizes e à definição das orientações políticas do planejamento

⁷ Mário Kertész assumiu a presidência da CPE entre os anos de 1970 e 1975.

PENSAR FORA DO EIXO

passassem, de fato, a ser atribuições da nova secretaria. À CPE, por sua vez, foi reservado um papel mais técnico e analítico, sendo reconfigurada como uma fundação voltada à produção de estudos e pesquisas. Essa reorganização institucional tinha como objetivo promover uma especialização funcional entre os órgãos e ampliar a capacidade do Estado em termos de diagnóstico, planejamento e análise aplicada ao desenvolvimento.

Em 1975, por meio da Lei Estadual nº 3.413, a CPE foi novamente reestruturada, passando a assumir, além da função de produção de estudos e pesquisas, a incumbência de promover a capacitação de servidores com formação em nível superior que atuavam na administração pública estadual. Nesse contexto, ao analisar a complexa rede de instituições criadas na estrutura do governo baiano até aquele momento, Carvalho e Miranda (1975) argumentam que a criação da SEPLANTEC também teve como objetivo racionalizar e integrar os diversos órgãos vinculados ao sistema estadual de planejamento.

No entanto, segundo os autores, tal intento não foi plenamente alcançado. Os planos e projetos formulados por órgãos como a CPE, o CONDER e demais entidades vinculadas à SEPLANTEC careciam de unidade teórica e metodológica, bem como de uma diretriz política articulada, o que inviabilizava a realização do que os autores chamam de “planejamento global” (Carvalho; Miranda, 1975, p.13). Como parte dessa análise crítica, eles analisam o organograma da SEPLANTEC, no qual evidenciam a quantidade expressiva de órgãos então vinculados à secretaria, bem como as hierarquias estabelecidas e a adoção de um modelo de administração descentralizada.

No modelo de administração descentralizada adotado pela SEPLANTEC, cinco órgãos vinculavam-se diretamente ao Secretário da pasta, sem a mediação de instâncias intermediárias anteriormente previstas na hierarquia da secretaria. Cada órgão tinha as seguintes funcionalidades:

- Departamento Estadual de Estatística (DEE) e o Centro de Informação (CI): função de produção de informações técnicas-científicas e socioeconômicas.
- Fundação de Planejamento (CPE), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED) e a Coordenação de Ciência e Tecnologia (CCT): função de realização de pesquisas tecnológicas e de caráter socioeconômico.
- Fundação para o Desenvolvimento da Ciência na Bahia (FUNDEC): função de realização de treinamento pessoal.
- Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) e o Instituto de Urbanismo e Administração Municipal (IURAM): funções de Planejamento Regional e Urbano
- Coordenação de Programas Regionais e Setoriais (CPRS) e a Coordenação de Organização e Orçamento-Programa (COOP): funções

PENSAR FORA DO EIXO

específicas de planejamento geral e setorial (Carvalho; Miranda, 1975, p. 24).

Embora apontem as dificuldades da SEPLANTEC em garantir unidade e coerência entre os diversos órgãos a ela subordinados, Carvalho e Miranda (1975) destacam um elemento estratégico que atenuava tal fragilidade: a imagem institucional da Secretaria como órgão coordenador do sistema estadual de planejamento. Essa condição simbólica, aliada à sua competência legalmente atribuída, conferia à SEPLANTEC um importante potencial para liderar a implantação de um sistema de planejamento permanente no Estado. O desafio, no entanto, residia em operacionalizar esse potencial em um cenário marcado por instabilidades políticas, sobreposições institucionais e ausência de diretrizes unificadas.

2. A REVISTA PLANEJAMENTO NA BAHIA: MATERIALIDADE EDITORIAL E PROJETO INSTITUCIONAL

O primeiro número da Revista Planejamento na Bahia foi publicado em referência aos meses de setembro e outubro de 1973, apresentando-se como uma revista bimestral voltada à “divulgação de assuntos do planejamento, ciência e tecnologia” (Revista Planejamento na Bahia, 1973, p. 5). Em seu texto de apresentação, a publicação esclarece que seu objetivo inicial seria divulgar os trabalhos técnicos elaborados pelos órgãos vinculados à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC). No entanto, afirma também que não se restringiria a essa função institucional, abrindo espaço para a publicação de estudos de caráter mais amplo, produzidos tanto por técnicos e intelectuais da própria secretaria quanto por colaboradores de outros setores da administração pública estadual, além de autores estrangeiros de reconhecida trajetória no campo do planejamento e das políticas públicas.

A composição temática do primeiro número revela esse propósito de abrangência e pluralidade editorial. A edição inaugural apresenta ensaios e estudos sobre questões ambientais — com destaque para textos sobre poluição e meio ambiente, temas especialmente relevantes naquele contexto, marcado pela recente criação do Conselho Estadual de Política Ambiental (CEPRAM) — , bem como reflexões sobre o papel do profissional liberal na América Latina, o controle financeiro na administração pública, a reforma do ensino e o planejamento urbano com ênfase no trânsito. Essa diversidade de abordagens expressa o esforço da revista em articular saberes técnicos e temáticas em voga.

PENSAR FORA DO EIXO

Além da veiculação de artigos analíticos, a Revista Planejamento na Bahia incorporava uma seção documental relevante, dedicada à publicação de materiais de pesquisa, peças legislativas, notícias institucionais e trechos do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Governo Federal. A revista também anunciava a intenção de, nos números subsequentes, incluir informações atualizadas sobre a conjuntura estadual, tais como índices econômicos e estatísticas básicas da Bahia.

Assim:

Ao decidir-se pela publicação dessa revista, a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, a par dos propósitos mencionados, pretende facultar a quantos se interessem pelos problemas baianos **um veículo de divulgação das suas idéias, aspirações e anseios – irmanados, todos, no esforço em prol do desenvolvimento da Bahia.**

Finalmente é de se acrescentar que está revista é mais um instrumento no processo de institucionalização do sistema de planejamento, um dos objetivos do Governo Antônio Carlos Magalhães, a quem se deve, também, o surgimento da presente publicação (Revista Planejamento na Bahia, 1973, p. 6, grifo nosso).

A revista expressa, assim, um projeto editorial comprometido com a construção de legitimidade institucional e com a difusão de paradigmas de planejamento que articulam saberes especializados e diretrizes políticas. Por essa razão, sua análise permite observar como se estruturam as redes de poder e conhecimento em torno do planejamento em escala local, evidenciando a inserção da Bahia nos circuitos mais amplos de formulação e circulação de conceitos técnicos e políticos da América Latina.

Retomando o conteúdo editorial da Revista Planejamento na Bahia, destaca-se sua função como veículo de divulgação de marcos legais e documentos estratégicos para o planejamento estadual e nacional. Já em seu número inaugural, a revista publica a Lei Complementar nº 14, de 8 de julho de 1973, que institui formalmente as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

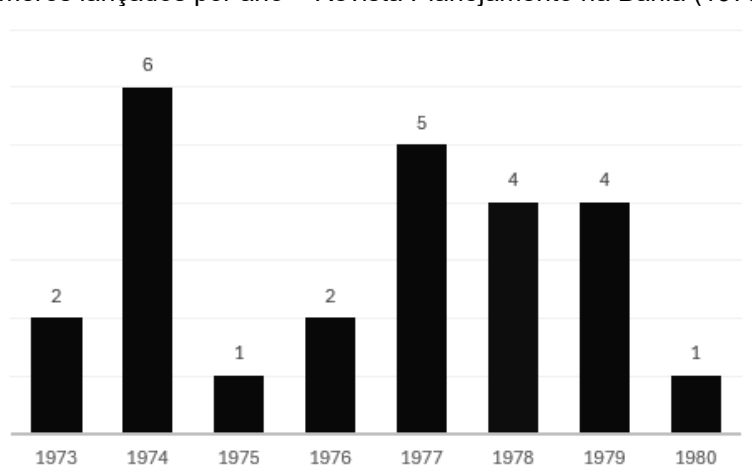
É interessante observar que, com o passar dos anos, a seção dedicada aos conteúdos finais da Revista Planejamento na Bahia passou a assumir um caráter mais plural e diversificado. Além da tradicional publicação de documentos institucionais e legislações, essa seção passou a incluir avaliações de desempenho de estagiários, análises sobre o perfil profissional dos servidores com formação em nível superior vinculados à administração pública, orientações voltadas a novos estagiários e a divulgação de editais de bolsas de auxílio. Essa ampliação temática indica um

PENSAR FORA DO EIXO

esforço da revista em refletir aspectos cotidianos da gestão pública e do processo formativo no interior das instituições estaduais.

A revista foi concebida com a proposta de periodicidade bimestral, no entanto, esse padrão foi efetivamente mantido apenas em seus dois primeiros anos de circulação, passando a apresentar significativa oscilação nos anos subsequentes, conforme demonstra o Gráfico 01.

Gráfico 1: Números lançados por ano – Revista Planejamento na Bahia (1973-1980)



Fonte: elaborado pela autora com base na análise da coleção da Revista Planejamento na Bahia (1973-1980)

Acredita-se que esse cenário deriva de uma inflexão institucional no projeto editorial da Revista Planejamento na Bahia decorrente da conjuntura política de 1975, ano em que o então governador Antônio Carlos Magalhães deixa o cargo. Nesse mesmo período, observa-se uma mudança significativa na própria denominação da revista, que passa a ser intitulada apenas Revista Planejamento. Considerando que, conforme explicitado no texto de apresentação do número inaugural, a criação da revista era apontada como um dos objetivos diretos da gestão de Antônio Carlos Magalhães, essa alteração no título pode ser interpretada como um gesto simbólico de transição e reposicionamento editorial, sinalizando o início de uma nova fase institucional.

PENSAR FORA DO EIXO

Tal hipótese ganha força ao se observar outras modificações ocorridas na estrutura da publicação. A partir dessa edição, o nome do ex-governador deixa de constar na ficha técnica, o que marca um distanciamento explícito da revista em relação à sua vinculação pessoal e política anterior. Além disso, há mudanças na composição do conselho de direção, com a saída de figuras centrais como Mário Kertész, que também deixou, naquele ano, o cargo de secretário da SEPLANTEC. Essas alterações sugerem não apenas uma reconfiguração editorial, mas também uma tentativa de redefinir os vínculos políticos e institucionais da revista, acompanhando o novo arranjo no comando do governo estadual e, possivelmente, buscando conferir à publicação uma aparência de maior institucionalidade e continuidade administrativa, desvinculada de lideranças individuais específicas.

Em 1975, a capa da revista também passa por uma reformulação gráfica significativa, deixando de exibir imagens representativas do contexto baiano e adotando um novo layout mais minimalista, composto exclusivamente pela letra “P”, inicial de Planejamento, centralizada na capa sobre fundos de cores variadas (Figura 01). Essa mudança visual pode ser interpretada como parte do processo de redefinição identitária da revista, conferindo-lhe um caráter mais genérico e menos diretamente associado à gestão anterior, ao mesmo tempo em que sugere uma tentativa de modernização editorial e de reforço simbólico da ideia de planejamento como eixo estruturante da ação governamental.

Figura 1. Capas da Revista Planejamento na Bahia (V. I, n.1, setembro-outubro de 1973) x Revista Planejamento de (V. III, n. único, janeiro-dezembro de 1975)



PENSAR FORA DO EIXO

Fonte: Biblioteca da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia.

Como forma de marcar a transição para uma nova fase editorial, a edição de 1975 da Revista Planejamento apresenta um balanço sistemático das publicações realizadas até aquele momento, chamado de um Índice acumulativo dos volumes. Inicialmente, a revista oferece uma listagem abrangente de todos os conteúdos veiculados, incluindo artigos, documentos técnicos e legislações, seguida de uma organização minuciosa, que classifica os temas abordados ao longo dos primeiros anos de circulação. A riqueza temática do referido Índice evidencia a pluralidade de enfoques tratados pela revista, destacando-se, entre os tópicos elencados, aqueles diretamente relacionados ao escopo desta pesquisa: América Latina, Bahia, Planejamento, Recôncavo Baiano, Região Metropolitana de Salvador, Regionalismo e Urbanismo.

Dentre esses temas, merece atenção particular o campo do urbanismo, que ganha centralidade no número 4, de 1974, edição comemorativa de um ano da revista. Nessa ocasião, a escolha editorial recaiu sobre a publicação de estudos voltados para a temática urbana, justificada pelo avanço do processo de metropolização que então se consolidava em Salvador.

Já em 1977, sob a nova renomeação Revista Planejamento, a edição comemorativa dos cinco anos de circulação retoma outra estratégia editorial significativa: a republicação de textos clássicos das décadas de 1950 e 1960⁸. O objetivo declarado era resgatar a memória regional e oferecer elementos para a compreensão das transformações socioeconômicas em curso, associadas a formas de inserção da Bahia no panorama nacional e internacional.

No último número publicado, a Revista Planejamento retoma o caráter comemorativo ao dedicar uma edição especial aos 25 anos da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), reunindo depoimentos, documentos institucionais e reflexões de caráter conceitual e crítico. A publicação reúne depoimentos de figuras ilustres do cenário do planejamento baiano e nacional, como Rômulo Almeida, Milton Santos, Jairo Simões, Mário Kertész, Raimundo Moreira, Antonio Osório, Carlos V. Domingues e Cid Teixeira. Segundo o editorial, trata-se de um conjunto de “esforços a nível conceitual e crítico, onde o alvo fixo ou móvel é a realidade baiana – ou seja o humano que nos

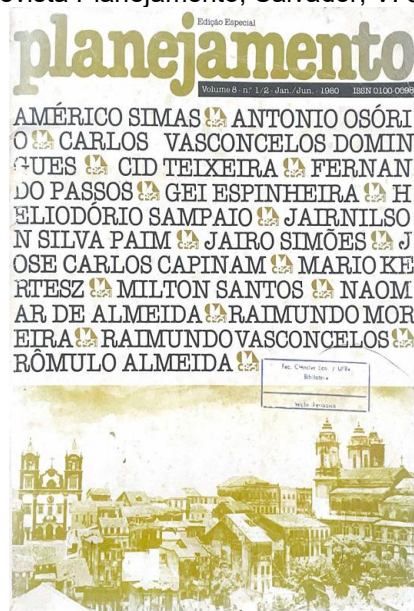
⁸ Os textos selecionados para essa retrospectiva crítica são: “A Economia Baiana em torno de 1850”, de Thales Olímpio Góis de Azevedo; “Traços da História Econômica na Bahia no último século e meio”, de Rômulo de Almeida; “Análise do Problema Econômico Baiano”, de Clemente Mariani; e “Notas sobre o “Enigma Baiano””, de Manoel Pinto de Aguiar. A reedição desses textos clássicos reflete não apenas um exercício de memória institucional, mas também a tentativa de reinscrever o presente do planejamento estadual em uma tradição reflexiva sobre as dinâmicas históricas e estruturais da economia baiana.

PENSAR FORA DO EIXO

cabe – como espaço planejável” (Revista Planejamento, 1980, p. 1). A publicação reafirma, ainda sua função na esfera do planejamento de “difusor de ideias, um campo de convergências, mesmo do que diverge” (Revista Planejamento, 1980, p. 1).

Além do conteúdo reflexivo, essa edição final apresenta também alterações formais significativas. A revista adota um novo formato gráfico, com dimensões ampliadas, a capa destaca visualmente os nomes dos autores dos artigos publicados e traz como imagem principal uma fotografia do Centro Histórico de Salvador, reforçando simbolicamente o vínculo entre o planejamento e o território baiano. Essa combinação entre forma e conteúdo confere à edição um tom de encerramento institucional e, ao mesmo tempo, de celebração da trajetória histórica do planejamento na Bahia (Figura 02).

Figura 02. Capa do último número da Revista Planejamento, Salvador, V. 8, n. 1/2, jan.-jun. 1980



Fonte: Biblioteca da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia

À luz desses elementos, a análise da Revista Planejamento na Bahia permite compreendê-la não apenas como um repositório de textos técnicos ou um instrumento informativo da administração pública, mas como um dispositivo ativo na produção, organização e difusão de determinadas racionalidades de planejamento. Sua materialidade editorial, suas escolhas temáticas, suas seções documentais e, sobretudo, suas inflexões ao longo do tempo evidenciam um esforço contínuo de construção de legitimidade institucional e de consolidação de um campo técnico-político no interior

do Estado. Ao mesmo tempo, as transformações observadas, tanto na estrutura quanto no conteúdo da publicação, revelam sua permeabilidade às mudanças conjunturais e aos rearranjos de poder no âmbito governamental, indicando que a revista operava como espaço de mediação entre projetos políticos, agendas técnicas e estratégias de desenvolvimento.

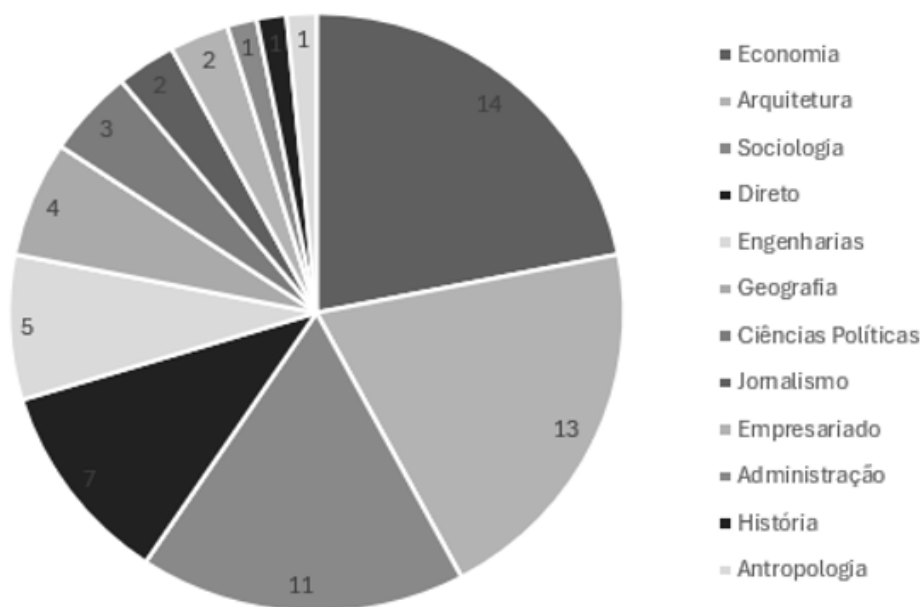
3. ENTRE SABER TÉCNICO E PODER INSTITUCIONAL: AUTORES E REDES NO PLANEJAMENTO BAIANO

A análise dos autores que publicaram na Revista Planejamento na Bahia constitui uma chave interpretativa fundamental para compreender não apenas os conteúdos veiculados, mas as condições sociais, institucionais e epistemológicas de produção do saber no campo do planejamento. Mais do que identificar nomes e recorrências, trata-se de examinar as trajetórias profissionais, os campos de formação e, sobretudo, os vínculos institucionais que estruturam a posição desses agentes no interior de uma rede de poder e conhecimento. Nesse sentido, a autoria revela-se como dimensão estratégica da própria circulação de ideias, evidenciando que os conceitos de planejamento não se difundem de forma neutra, mas são mediados por sujeitos situados, inseridos majoritariamente em espaços técnico-acadêmicos e em estruturas estatais.

Com base na análise das informações postas abaixo dos nomes dos autores publicados nos artigos da Revista Planejamento na Bahia, observam-se os principais campos de formação profissional dos autores: Economia (14), Arquitetura (13) Sociologia (11), Direto (7), Engenharias (5), Geografia (4), Ciências Políticas (3), Jornalismo (2), Empresariado (2), Administração (1), História (1), Antropologia (1), conforme Gráfico 02.

Gráfico 2. Campos de Formação Profissional dos autores – Revista Planejamento na Bahia (1973-1980)

PENSAR FORA DO EIXO



Fonte: elaborado pela autora com base na análise da coleção da *Revista Planejamento na Bahia* (1973-1980).

A análise da rede profissional refletida na Revista Planejamento na Bahia revela uma composição predominantemente técnico-acadêmica, marcada pela centralidade de três campos de formação: Economia (14 autores), Arquitetura (13) e Sociologia (11). Essa predominância aponta para um perfil editorial alinhado a um modelo de planejamento que integrava racionalidade econômica, ordenamento territorial e leitura crítica das dinâmicas sociais, refletindo o ideário do planejamento como prática interdisciplinar e instrumento de intervenção estatal. A expressiva presença de economistas denota a força do paradigma desenvolvimentista e da lógica tecnocrática na condução das políticas públicas baianas, enquanto a atuação de arquitetos indica a valorização do urbanismo e da morfologia territorial como eixos do planejamento físico-espacial. Já a contribuição dos sociólogos sugere uma preocupação com a dimensão social do desenvolvimento, possivelmente tensionando os limites da abordagem puramente técnica.

Todavia, essa composição também revela limites importantes: ao privilegiar determinados campos disciplinares, a revista tende a silenciar outras perspectivas, como a geografia, a ciência política ou mesmo saberes locais, que poderiam oferecer leituras alternativas sobre o território. A ênfase na tecnocracia reforça um viés de legitimação do planejamento como prática estatal verticalizada, o que, em muitos casos, dificultava a incorporação de demandas sociais plurais. Observa-se, assim,

PENSAR FORA DO EIXO

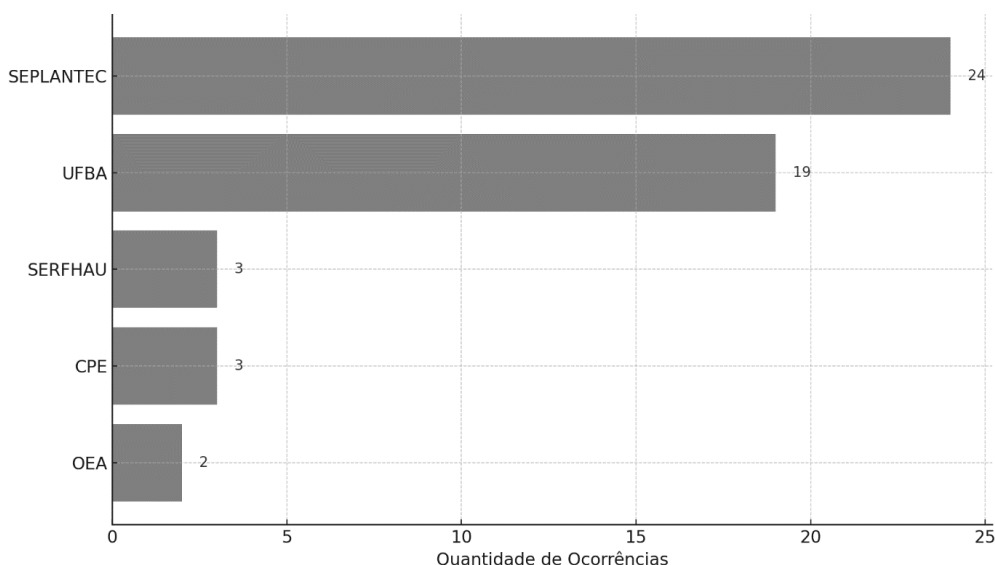
uma tensão entre o ideal interdisciplinar anunciado e a real predominância de discursos técnicos que hierarquizavam os saberes. Esse arranjo evidencia a presença de uma racionalidade hegemônica, fortemente vinculada ao projeto modernizador do Estado. Em consequência, a própria revista se torna um artefato que, ao mesmo tempo que promove o debate, também cristaliza certas fronteiras epistemológicas.

No que se refere às redes intelectuais e profissionais tecidas pelos autores da Revista Planejamento, com ênfase na análise dos vínculos estabelecidos com instituições nacionais e supranacionais, optou-se, neste recorte, por destacar as cinco organizações mais frequentemente mencionadas nas informações associadas aos nomes dos colaboradores. A seleção baseou-se na expressiva incidência de afiliações identificadas durante o processo de catalogação. Em termos quantitativos, destacam-se os seguintes 5 vínculos institucionais com maior recorrência: Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia (SEPLANTEC) (24 autores)⁹, Universidade Federal da Bahia – UFBA (19 autores), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU (3 autores), Comissão de Planejamento Econômico – CPE (3 autores) e Organização dos Estados Americanos – OEA (1 autor), conforme o Gráfico 03.

Gráfico 3. Principais Instituições Vinculadas aos Autores

⁹ Cabe observar que, no caso da SEPLANTEC, frequentemente os autores eram identificados apenas pela sigla do órgão central, sem menção ao departamento específico ao qual estavam vinculados. Nesses casos, optou-se por manter a referência genérica à SEPLANTEC, sem desdobramento institucional, a fim de preservar a fidelidade aos dados disponíveis nas fichas de autoria.

PENSAR FORA DO EIXO



Fonte: elaborado pela autora com base na análise da coleção da Revista Planejamento na Bahia (1973-1980).

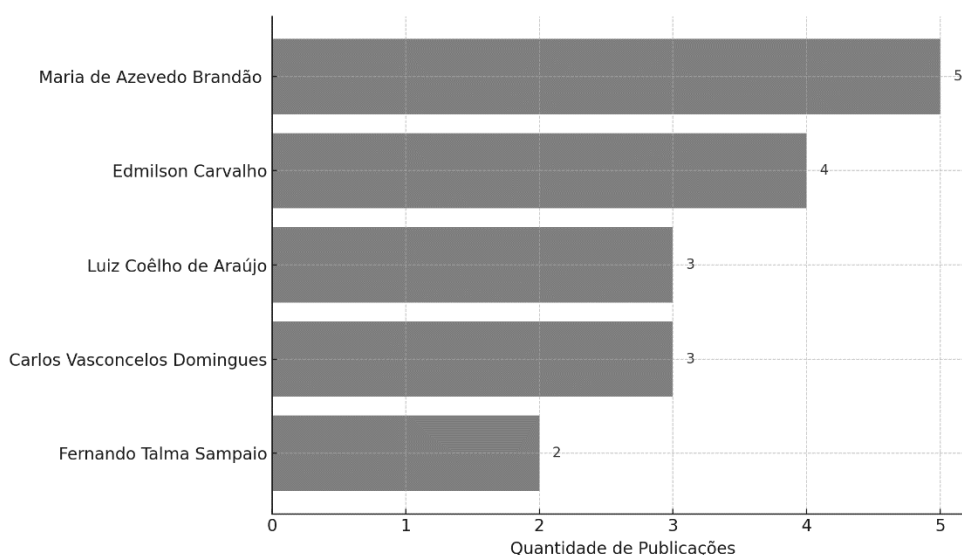
A expressiva presença da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia (SEPLANTEC), com 24 autores vinculados, era esperada, visto que é a Secretaria quem publica a revista, destacando-se como principal polo de produção e legitimação do discurso técnico do planejamento no período, expressando o predomínio de uma racionalidade estatal na condução dos projetos desenvolvimentistas. A Universidade Federal da Bahia (UFBA), com 19 autores, aparece como segundo maior vínculo institucional, o que reafirma a histórica interlocução entre a universidade e a administração pública baiana. Tal relação remonta à atuação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e às chamadas “pastas rosas” organizadas por Rômulo Almeida, nas quais já se verificava uma articulação entre saber acadêmico e planejamento governamental.

Embora apenas a OEA tenha aparecido mais de uma vez, é importante destacar que a presença internacional na Revista Planejamento na Bahia é mais ampla do que os números iniciais sugerem. Diversos autores mantinham filiações ou trajetórias profissionais vinculadas a organismos de grande relevância para o pensamento e a prática do planejamento na América Latina, tais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), a Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), o Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), além de universidades como Berkeley, Birmingham e Bilbao. Instituições multilaterais e de cooperação internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Instituto Torcuato Di Tella, também aparecem no percurso formativo ou profissional de alguns

autores. Essas conexões sugerem que, embora o núcleo institucional da produção intelectual estivesse concentrado em organismos baianos, havia uma importante circulação de ideias e metodologias em escala continental e transatlântica, indicando que o planejamento na Bahia dialogava com paradigmas internacionais e se inseria em um circuito mais amplo de formulação técnico-conceitual.

Após a análise das instituições vinculadas, é oportuno voltar-se agora para a identificação dos autores mais publicados no período de 1973 a 1980. Considerando os cinco nomes com maior número de publicações na Revista Planejamento na Bahia são: Maria de Azevedo Brandão (5 artigos), Edmilson Carvalho (4 artigos), Luiz Côelho de Araujo (3 artigos), Carlos Vasconcelos Domingues (3 artigos) e Fernando Talma Sampaio (2 artigos), conforme Gráfico 04.

Gráfico 4. Autores mais recorrentes na Revista Planejamento na Bahia (1973–1980)



Fonte: elaborado pela autora com base na análise da coleção da Revista Planejamento na Bahia (1973-1980).

A expressiva presença de Maria de Azevedo Brandão na Revista Planejamento na Bahia, onde figura como a autora com maior número de publicações, pode ser compreendida à luz de sua sólida trajetória acadêmica e de sua intensa atuação técnico-institucional. Vinculada ao Departamento de Sociologia da UFBA, Brandão destacou-se como uma das principais intelectuais no campo das ciências sociais aplicadas ao planejamento urbano, tendo exercido papel central na produção de diagnósticos urbanos e na formulação de políticas públicas sociais. Sua colaboração com órgãos como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Programa das Nações Unidas para o

PENSAR FORA DO EIXO

Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e instituições públicas estaduais e municipais consolidou sua autoridade técnico-científica, tornando-a uma referência na interface entre universidade, Estado e organismos multilaterais, o que justifica sua proeminência nos debates e publicações promovidos pela revista.

Logo em seguida, figura o arquiteto Edmilson de Carvalho Almeida, cuja trajetória evidencia o trânsito entre os campos técnico e acadêmico. Atuante desde a década de 1960 como coordenador da equipe que elaborou a Política Habitacional do Nordeste e chefe da Divisão de Habitação da SUDENE, Edmilson Carvalho aparece, na década de 1970, vinculado à SEPLANTEC e lecionando disciplinas como “Teoria do Desenvolvimento e do Planejamento” e “Prática do Planejamento Urbano” nos 1º e 2º Curso de Especialização em Planejamento Urbano (CEPU), em 1974 e 1975, da UFBA. Sua posição de destaque entre os autores mais publicados revela não apenas a valorização do planejamento físico-territorial e da expertise técnico-institucional no discurso da revista, mas também a permanência de agentes oriundos da SUDENE no processo de formulação do planejamento baiano, agora integrados às estruturas do governo estadual.

Luiz Coêlho de Araújo e Carlos Vasconcelos Domingues, ambos com três artigos publicados, ocupam, respectivamente, a terceira e quarta posição no ranking de autores com maior número de artigos publicados na revista. Luiz Coêlho de Araújo atuava como economista da SEPLANTEC, enquanto Carlos Vasconcelos Domingues assumiu a direção executiva da Fundação Centro de Pesquisas e Estudos (CPE) em 1979, órgão incorporado à estrutura da secretaria. A recorrência de suas publicações na revista evidencia uma correlação entre a visibilidade editorial e os cargos estratégicos que ambos ocupavam no aparato técnico-burocrático da SEPLANTEC, sugerindo que a produção intelectual veiculada pelo periódico estava fortemente vinculada à atuação institucional desses agentes no campo do planejamento estadual.

Por fim, figura no ranking dos cinco autores com maior número de publicações no periódico, o professor Fernando Talma Sampaio, que além de sua atuação docente na UFBA, ocupou cargos estratégicos na administração pública estadual, tendo exercido as funções de Secretário de Indústria e Comércio do Estado da Bahia e de Secretário Executivo do CONDER.

Assim, o exame dos autores confirma, mais uma vez, que o lugar de fala nas publicações especializadas era ocupado majoritariamente por sujeitos inseridos em redes intelectuais e profissionais de prestígio. À luz da definição de campo científico proposta por Bourdieu (2004), a emergência de determinados autores, conceitos e temas não pode ser dissociada das estruturas de

poder e legitimação que organizam o espaço científico. Nesse sentido, as revistas funcionam como arenas de visibilidade e reconhecimento, nas quais não basta possuir domínio técnico ou teórico, mas é também necessário ocupar posições estratégicas dentro das instituições que sustentam o campo.

Dialogando com Beigel (2003), a análise das trajetórias dos autores evidencia que esses não atuavam como simples porta-vozes de sua época, mas como agentes competentes cujas produções estavam condicionadas por suas inserções institucionais, suas redes de pertencimento e pelas possibilidades oferecidas — ou negadas — pelo espaço social e intelectual em que se moviam. Logo, compreender quem publica e com que frequência é também compreender os mecanismos de consagração e exclusão que regulam a produção e a circulação de saberes no planejamento baiano do período.

4. CONCEITOS DE PLANEJAMENTO EM CIRCULAÇÃO: DEFINIÇÕES, DISPUTAS E INFLEXÕES NA REVISTA PLANEJAMENTO NA BAHIA

Assim, em 1973, a Revista Planejamento na Bahia apresenta uma importante contribuição conceitual por meio de Luiz Carlos R. Ribeiro, técnico vinculado à SEPLANTEC, que propõe o conceito de planejamento do uso do solo. O autor o define como um processo composto por etapas organizadas e evolucionárias, que envolvem desde investigações básicas até estudos sobre economia urbana, transportes e atitudes sociais. Ribeiro distingue conceitualmente “uso do solo”, entendido em sua dimensão qualitativa (função desempenhada pelo espaço), de “ocupação do solo”, de caráter quantitativo (intensidade e densidade de uso). Apoia-se em referenciais teóricos clássicos da geografia urbana — como os modelos de zonas concêntricas de Burgess, setores de Hoyt e núcleos múltiplos de Harris e Ullman — para embasar suas análises. Ressalta, ainda, a importância da correlação entre padrões de uso do solo e sistemas de transporte, destacando a necessidade de estabelecer classificações e codificações padronizadas para dados urbanos, bem como a utilização de modelos capazes de realizar projeções sobre o uso futuro do território urbano.

No mesmo ano, Edmilson Carvalho faz uma reflexão crítica sobre o planejamento na América Latina. Parte da ideia de um planejamento integrado, interdisciplinar, coordenado e com espírito de equipe, frequentemente encontrado em manuais. Contrapõe essa visão idealista às restrições da realidade, como a formação individualista do planejador latino-americano (que dificulta o trabalho em equipe), a dificuldade de se atingir uma unidade metodológica devido a diferentes visões de

PENSAR FORA DO EIXO

mundo e interesses dos envolvidos, e a ausência de uma unidade operacional real nos sistemas de planejamento, muitas vezes fragmentados e assistêmicos devido a causas estruturais e conflitos de interesses. O autor argumenta que as decisões mais fundamentais não nascem do planejamento, mas de um jogo complexo de interesses externos a ele.

Em 1974, Fernando Talma Sampaio, então secretário executivo do CONDER, desenvolveu uma análise sistematizada dos conceitos introdutórios de planejamento, buscando clarificar suas funções, dimensões e distinções conceituais. O autor define planejamento como uma metodologia voltada para a tomada de decisões, que envolve a escolha entre objetivos e meios alternativos, permitindo estabelecer prioridades, garantir a compatibilidade e o realismo das metas e selecionar instrumentos eficazes. Distingue o “planejamento” — entendido como o processo de elaboração, execução e avaliação de políticas — do “plano”, que seria o documento que consubstancia decisões da autoridade política e técnica, funcionando como um esquema global de desenvolvimento que se desdobra em programas detalhados de investimentos públicos e privados, orientado por aproximações sucessivas. Diferencia ainda planejamento de prognóstico, destacando que o primeiro determina o que deve ocorrer, enquanto o segundo apenas antecipa o que pode ocorrer. Estabelece também distinções entre “planejamento” e “programação”, sendo esta última associada a esquemas parciais e indicativos, ao passo que o planejamento envolve a totalidade da economia e possui caráter normativo. Por fim, enfatiza a relação entre planejamento e política, afirmando que o planejamento é o instrumento técnico que torna possível a formulação racional de políticas públicas: caberia ao planejador oferecer alternativas, e à autoridade política tomar as decisões.

Em 1975, José da Silva Azevedo define na revista o planejamento urbano como um processo de formulação e coordenação de políticas que visam garantir o uso racional do solo urbano e a adequada distribuição das atividades econômicas e sociais na cidade. Para o autor, trata-se de uma atividade que deve articular aspectos físicos, econômicos e institucionais, buscando compatibilizar o crescimento urbano com os objetivos mais amplos de desenvolvimento. Ele enfatiza que o planejamento urbano não pode restringir-se a uma ação meramente técnica ou isolada, mas deve ser integrado a uma visão estratégica de longo prazo, envolvendo decisões sobre infraestrutura, habitação, transportes e serviços públicos.

Azevedo também introduz o conceito de planejamento urbano-regional integrado, concebido como um esforço de articulação entre as políticas urbanas locais e as estratégias de desenvolvimento em escala regional. Essa integração é considerada essencial para evitar desequilíbrios espaciais,

PENSAR FORA DO EIXO

promover uma distribuição mais equitativa das oportunidades econômicas e otimizar os investimentos públicos. Além disso, o autor distingue três níveis de planejamento urbano: o planejamento em nível nacional, que estabelece diretrizes gerais e políticas territoriais; o planejamento regional, que busca harmonizar o desenvolvimento dos centros urbanos com o espaço circundante; e o planejamento local, voltado para a organização interna das cidades, com foco nas demandas imediatas da população. Para Azevedo, esses três níveis devem atuar de forma coordenada, numa lógica de complementaridade, a fim de garantir a eficiência e a equidade do processo de urbanização.

Em 1975, Carlos Luiz de Miranda e Edmilson de Carvalho analisaram a criação da SEPLANTEC e a atuação da CPE e do CONDER, recorrendo aos termos planejamento global e planejamento central. Em nota, destacaram que as expressões “global”, “central” e “geral” seriam empregadas como sinônimos, para designar um tipo de planejamento de caráter abrangente e articulador. Trata-se de uma concepção de planejamento entendida como síntese de conjunto, capaz de coordenar desde a análise da problemática até a formulação e execução das políticas, envolvendo toda a máquina técnico-burocrática do Estado em sua relação com a economia em sua totalidade.

Em 1976, o economista e pesquisador Alejandro B. Rofman, a época diretor da Junta Directiva da Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) na Argentina, propõe uma abordagem crítica e historicamente situada do conceito de planejamento, entendendo-o não como uma técnica neutra, mas como um instrumento de ação política inserido nas correlações de força e nos modelos de desenvolvimento adotados na região. Rofman (1976) define o planejamento como um conjunto de decisões coerentes e articuladas, tomadas a partir da escolha entre alternativas voltadas para a consecução de metas previamente estabelecidas. Ao mesmo tempo, destaca que seu conteúdo ideológico não está nos métodos empregados, mas nas perguntas fundamentais que orientam a ação: por que, para que e para quem se planeja. Para ele, o planejamento emerge historicamente como resposta à crise do liberalismo econômico — a partir de 1929 — e se fortalece no pós-guerra como estratégia de desenvolvimento nacional. Contudo, na América Latina, seu sucesso depende diretamente da articulação (ou falta dela) com os interesses dos grupos que efetivamente detêm o poder econômico, especialmente grandes empresas nacionais e transnacionais e o próprio Estado.

Em 1977, Fernando Pedrão, então técnico da Cooperação Técnica das Nações Unidas, define o planejamento regional como um componente essencial da política econômica nacional, caracterizado pela formalização técnica das decisões governamentais voltadas a problemas

PENSAR FORA DO EIXO

econômicos e sociais, levando em conta as especificidades espaciais de cada economia. Para o autor, a dimensão territorial tornou-se indissociável da política econômica na América Latina, conferindo-lhe maior realismo ao incorporar restrições e parâmetros concretos que não seriam considerados de outro modo. O planejamento regional, nesse sentido, consiste na articulação entre as esferas real e financeira, bem como entre temporalidades de curto e longo prazo, com base na identificação geográfica dos recursos naturais, do capital e da força de trabalho. Assim, Pedrão concebe o planejamento regional como a aplicação espacial das diretrizes econômicas e sociais do Estado, buscando coordenar objetivos e recursos em múltiplas escalas, do nível nacional ao local, com atenção prioritária aos desafios urgentes enfrentados pelas economias latino-americanas.

Em 1978, em um tom crítico Maria de Azevedo Brandão analisa o que denomina ideologia do planejamento urbano, entendendo-a não como um conjunto neutro de princípios técnicos, mas como um discurso construído pela prática governamental que legitima e viabiliza a consolidação de um padrão de urbanização alinhado aos interesses do capital. Segundo a autora, essa ideologia emerge das ações do Estado, refletindo e resguardando os interesses de setores específicos, especialmente o capital imobiliário e industrial, e opera como justificativa para a reconfiguração do espaço urbano, promovendo sua homogeneização e a remoção de entraves à expansão dos empreendimentos lucrativos — como ocorreu em Salvador com a dissolução de regimes fundiários e a flexibilização da propriedade pública.

Para Brandão, a ideologia, portanto, sustenta uma “teoria” corrente da cidade, orientando práticas de controle territorial, produção de habitação e uso do solo, ao mesmo tempo em que oculta os conflitos sociais subjacentes e naturaliza a perda de autonomia do poder municipal frente à centralização estatal e à concentração de capital. Longe de ser um produto linear, essa ideologia resulta de uma elaboração complexa, que incorpora imagens e propostas anteriores, mas se redefine continuamente à luz das transformações econômicas e políticas, sobretudo no contexto pós-1964. Para Brandão, trata-se de uma “miragem” que projeta um futuro urbano idealizado, mascarando os mecanismos reais de exclusão e reprodução das desigualdades.

O ano seguinte de 1979, complementa o tom que já vinha sendo desenvolvido no ano anterior com Celeste Maria Pedreira Philigret Baptista analisando o planejamento não como um conceito técnico isolado, mas como um instrumento historicamente situado da intervenção estatal no capitalismo, marcado por disputas ideológicas e pela mediação entre interesses de classe. A autora contrapõe correntes que o consideram incompatível com o sistema capitalista àquelas que o veem como

PENSAR FORA DO EIXO

necessário à correção das distorções de mercado, argumentando, no entanto, que, na prática, o planejamento estatal serve à reprodução das relações sociais vigentes e à consolidação do poder das classes dominantes. No caso baiano, mostra como a institucionalização do planejamento evoluiu de declarações políticas para planos formais, com crescente perda de autonomia diante da centralização federal, assumindo também funções político-propagandísticas e enfrentando limites estruturais impostos pela lógica da acumulação capitalista.

Encerramos este tópico com a análise do último número da Revista Planejamento, publicado em 1980, edição comemorativa já citada, dedicada aos 25 anos da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). A publicação inclui uma sessão de depoimentos alusivos à trajetória da CPE, além de seções temáticas voltadas para o urbanismo, planejamento, saúde, resenhas e legislações relacionadas ao órgão. Para concluir a análise dos conceitos e ideias de planejamento presentes na revista, destacamos a seção de planejamento, com ênfase especial na contribuição de Carlo G. D'Andrea Espinheira, através do artigo "Planejamento e Dominação", cuja abordagem crítica oferece subsídios relevantes para a compreensão do planejamento social enquanto instrumento de mediação entre poder, território e interesses sociais.

Para o autor, o planejamento regional atua como um instrumento que, longe de promover equilíbrio e justiça territorial, tem historicamente operado como mecanismo de legitimação da expansão do capital e de reprodução das desigualdades socioespaciais. Concebido como uma técnica racional de organização do território, o planejamento regional se apresenta com pretensões científicas — apoiadas em metodologias quantitativas e modelos matemáticos —, mas serve, segundo o Espinheira, como uma ideologia que mascara seu caráter político e sua função na consolidação da dominação capitalista. Em vez de orientar-se pelas necessidades locais ou pelas dinâmicas regionais autônomas, ele responde à lógica de reprodução do capital, adaptando os subespaços nacionais às exigências do mercado e da acumulação, como ilustra o caso do Nordeste brasileiro, transformado em "região-programa" a serviço da economia central. A crítica enfatiza que, ao privilegiar interesses externos às regiões, o planejamento regional desestrutura economias locais, enfraquece autonomias municipais e desloca a política do centro das decisões. Assim, o autor propõe que o verdadeiro desafio não está em negar o planejamento, mas em desmistificá-lo enquanto instrumento técnico neutro, reconhecendo-o como prática ideológica a ser politicamente disputada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

PENSAR FORA DO EIXO

No recorte temporal analisado, observa-se a consolidação do planejamento como linguagem legítima de governo, tal como evidenciado pelas revistas especializadas. Esse processo está associado à formação e ao fortalecimento de uma tecnoburocracia que se apresenta como portadora de competência especializada e de capacidade racional para conduzir o desenvolvimento. O mapeamento dos autores revela a recorrência de experts, técnicos, economistas, engenheiros, gestores e consultores, cujas posições no campo científico e institucional, conforme Bourdieu (2004), lhes conferiam autoridade para definir problemas, estabelecer prioridades e prescrever soluções. Nesse contexto, as revistas operam como dispositivos de produção e estabilização de ideologias, ao difundir vocabulários específicos e consolidar determinadas formas de pensar o planejamento. A tecnoburocracia configura-se, assim, como um campo de agentes capazes de converter diagnósticos em orientações normativas, contribuindo para afirmar o planejamento como gramática de legitimação da intervenção territorial.

Na década de 1970, destacam-se as noções de planejamento urbano, planejamento regional e planejamento integrado, cuja convergência indica um momento de inflexão institucional. Trata-se de um período marcado pela intensificação da racionalização técnico-burocrática no interior do Estado brasileiro e pela institucionalização de instrumentos de ordenamento territorial, como as regiões metropolitanas, formalizadas pela Constituição de 1967 e regulamentadas por leis complementares em 1973. No caso baiano, a criação da Região Metropolitana de Salvador e o fortalecimento do CONDER expressam esse movimento de integração entre a capital e os municípios do Recôncavo, reconhecidos como espaços estratégicos para o desenvolvimento industrial e logístico do estado.

Já na década de 1980, observa-se o arrefecimento do discurso técnico-desenvolvimentista que havia estruturado o campo do planejamento nas décadas anteriores, acompanhado pela emergência de abordagens que passam a enfatizar a dimensão social. Ainda que termos como planejamento educativo e planejamento participativo já estivessem presentes desde os anos 1970, é nesse período que essas modalidades, juntamente com o planejamento social, ganham maior centralidade no vocabulário técnico. Essa inflexão acompanha transformações mais amplas, como a crise do modelo autoritário-burocrático, o esgotamento das estratégias de crescimento concentrado e a emergência de novos sujeitos políticos vinculados a movimentos sociais urbanos, rurais, sindicais e eclesiais, que passam a tensionar as formas tradicionais de formulação das políticas públicas.

PENSAR FORA DO EIXO

Ao focalizar a Bahia, a pesquisa evidencia a relevância de autores como Edmilson de Carvalho Almeida, Maria de Azevedo Brandão e Fernando Talma Sampaio, cujas trajetórias se desenvolvem na interseção entre produção intelectual, ação estatal e formulação de políticas públicas. Trata-se de agentes inseridos no próprio contexto que analisavam, acompanhando a criação de instituições, a elaboração de planos e as redefinições territoriais em curso. A noção de intelectuais inerentes permite qualificá-los como sujeitos diretamente implicados nas dinâmicas históricas que interpretavam, atuando simultaneamente como analistas e participantes de um campo em formação. A recuperação dessas trajetórias contribui para compreender o planejamento como um processo produzido, debatido e registrado a partir do próprio território baiano, ainda que em diálogo com circuitos mais amplos de circulação de ideias.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 8, N. 1/2, jan./jun., p. 3-10, 1980, p. 4-5.

BAPTISTA, C. M. P. P. A intervenção planejada do estado – uma interpretação do caso baiano. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 5, N. 1, jan./mar., 1979, p. 71-111.

BEIGEL, F. Las revistas culturales como documentos de la historia latino-americana. **Internacional de Filosofia Iberoamericana y Teoría Social**, Maracaibo, v. 8, n. 20, p. 105-115, 2003. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27922058007>>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BEIGEL, F.; BRINGEL, B. Circulación situada e idiomas de publicación de las élites académicas del Cono Sur. **Tempo Social**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 153–180, set./dez. 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2022.194375>>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BRANDÃO, M. de A. A Miragem: notas sobre a ideologia do planejamento urbano. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 6, N. 1, jan./mar.1978, p. 7-14.

CHARTIER, R. **A história cultural: entre práticas e representações**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO RECÔNCAVO. **Desenvolvimento integrado do Recôncavo Baiano**: versão final do relatório apresentado ao Governo do Estado da Bahia pela missão organizada pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, a pedido do Governador Luis Vianna Filho. Salvador, 1967.

ESPINHEIRA, C. G. D'. Planejamento e Dominação. **Planejamento**, Vol. 8, N. 1/2, jan./jun.1980, p. 23-26.

PENSAR FORA DO EIXO

KERTÉSZ, M. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 8, N. 1/2, jan./jun., p. 3-10, 1980, p. 6-7.

PEDRÃO, F. Critérios para o Planejamento Regional. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 5, N. 2, abr./jun. 1977, p. 55-68.

REVISTA PLANEJAMENTO. Apresentação. **Planejamento**, Salvador, Vol. I, N. 1, out.-set. 1973.

REVISTA PLANEJAMENTO. Apresentação. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 8, N. 1/2, jan.-jun. 1980, p. 1.

RIBEIRO, L. C. R. Breves Considerações Acerca do Processo de Planejamento de Uso do Solo. **Planejamento na Bahia**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 1, N. 2, nov./dez. 1973, p. 33-40.

ROFMAN, A. B. Resultados Obtidos no Processo de Planejamento na América Latina. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 4, N. 2, abr./dez. 1976, p. 71-96.

SANTOS, M. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 8, N. 1/2, jan./jun., p. 3-10, 1980, p. 5.

SAMPAIO, A. H. L. **Formas Urbanas**: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, PPGAU – FAUFBA, 2015.

SAMPAIO, F. T. Conceitos Introdutórios ao Planejamento. **Planejamento na Bahia**. Salvador: SEPLANTEC, Vol. 2, N. 1, jan./mar.1974, p. 41-52.