

internas dos setores deslocados, a predominância de grupos econômicos (em particular, da grande empresa industrial), que mantêm sua posição dentro do aparelho produtivo e das relações de poder etc. fazem com que as medidas adotadas e as projeções estimadas nem sempre sejam compatíveis entre si.

Sem embargo, o alto grau de consenso e adesão popular, as formas instrumentais de participação da comunidade nacional e local na definição de metas e em sua implantação, a recuperação por parte do país, fundamentalmente pelo Estado, do controle das grandes resoluções constituem fatores decisivos para assegurar uma estreita correspondência entre as metas políticas nacionais, as metas dos órgãos de planejamento e as realizações concretas compatíveis com os objetivos propostos.

Concluindo. As considerações feitas em páginas anteriores permitem afirmar, como aproximação inicial à avaliação dos resultados obtidos no processo de planejamento na América Latina, que toda análise deve reconhecer as peculiaridades e as diferenças que se observam através dos diversos modelos de estratégia de desenvolvimento adotados pelos países da Área.

Ainda aceitando o precedente, fica claro que sempre houve e haverá planejamento. Este pode desenvolver-se de forma coincidente com o que propõem os organismos de planejamento, em todas as suas dimensões e níveis, ou atuar de forma separada, mas efetiva. O planejamento dos que controlam o processo de acumulação, dada uma determinada organização social, sempre teve êxito. Parece plausível, então, recolocar a discussão a respeito e analisar, nos casos concretos e à luz do modelo de estruturação do sistema sócio-econômico de cada país, o esquema, as possibilidades e o futuro do sistema de planejamento em nosso continente.

## EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E LOCAL NO BRASIL — PERSPECTIVA MICRORREGIONAL

SENO A. CORNELLY  
Assistente Social

### SUMÁRIO

0. INTRODUÇÃO
1. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E LOCAL. ATUAÇÃO DO MINTER E DO SERFHAU
  - 1.1. ALGUNS APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO SUL
  - 1.2. BASES DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO
  - 1.3. O PROGRAMA DE AÇÃO CONCENTRADA DO MINTER E O PLANEJAMENTO URBANO
  - 1.4. A APLICAÇÃO DA LINHA DE PLANEJAMENTO URBANO DO PAC PELA SUDESUL
2. ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL, METROPOLITANO E DE PROJETOS URBANOS
  - 2.1. ALGUNS PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL
  - 2.2. O SERFHAU E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL, INTEGRADO E SETORIAL
  - 2.3. O PLANEJAMENTO A NÍVEL METROPOLITANO
3. A ÓTICA MICRORREGIONAL NO PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO
  - 3.1. AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NA REGIÃO SUL
  - 3.2. A ATUAÇÃO MICRORREGIONAL DOS ESTADOS SULINOS
  - 3.3. IDÉIAS SOBRE O ESCRITÓRIO MICRORREGIONAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

### RESUMO

Alguns momentos históricos relevantes do planejamento urbano no Brasil, particularmente os verificados na Região Sul e aqueles mais diretamente vinculados ao Ministério do Interior. As atividades do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), do Plano de Ação Concentrada (PAC), e o estabelecimento das bases de um sistema nacional de planejamento local integrado.

Início da implantação do planejamento microrregional na Região Sul. O mesmo vem

se verificando de acordo com associações de municípios, recebendo intenso apoio da SUDESUL e dos governos estaduais. Atuação de cada um dos três Estados sulinos até 1972.

Vantagem de planejamento em comum de vários setores microrregionais. Necessidade da criação de Escritórios Microrregionais de Planejamento, vinculados às associações de municípios.

Principais funções internas e externas desses escritórios.



## 0. INTRODUÇÃO

Este trabalho foi apresentado pelo autor como professor no III Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local, promovido em novembro e dezembro de 1972, em Recife, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A partir daí, verificou-se uma série de mudanças relevantes na área de planejamento urbano e micro-regional, no país, sendo de destacar as seguintes:

1. O SERFHAU transferiu grande parte de suas funções e atribuições nessa área para as Superintendências Regionais (SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL), as quais, para tanto, montaram e equiparam seus Departamentos de Desenvolvimento Local;
2. O Fundo de Financiamento de Planos Locais Integrados (FIPLAN) retornou ao Banco Nacional de Habitação (BNH), que criou a Carteira de Desenvolvimento Urbano para administrar este e outros fundos;
3. foram criados diversos fundos federais e estaduais destinados especificamente ao desenvolvimento urbano e/ou regional;
4. ampliou-se consideravelmente a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM), na órbita da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República;
5. regulamentou-se a legislação das Regiões Metropolitanas, e a maioria delas já tem em funcionamento seus órgãos de planificação;
6. procedeu-se à fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, com profundas repercussões nas respectivas realidades urbanas;
7. diversos Estados aprovaram políticas de desenvolvimento urbano e/ou regional e criaram organismos técnicos e administrativos para implementá-las;
8. e, principalmente, foi instituída, na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, a Coordenação Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regiões Metropolitanas (CNPU), na qual têm representação vários Ministérios.

Esse elenco de medidas demonstra a importância que o governo brasileiro confere ao setor, bem como o dinamismo do mesmo, acentuado, aliás, pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

Por isso, pareceu válido ao autor apresentar este documento à crítica dos planejadores latino-americanos reunidos em Porto Alegre, por ocasião do I Seminário de Planificação dos Países do Cone Sul. Trata-se de uma tentativa de documentação da evolução do planejamento urbano até 1972 e de sua perspectiva micro-regional.

Planejamento. Salvador, 4(2):97-113, abr./dez. 1976

## 1. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E LOCAL. ATUAÇÃO DO MINTER E DO SERFHAU

### 1.1. ALGUNS APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NA REGIÃO SUL

Talvez a primeira experiência sistemática de planejamento urbano no País deva ser creditada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Instituída em 1936, com a criação da Diretoria de Saneamento e Urbanismo (1) elaborou ou assessorou, até 1944, apenas 6 planos diretores, mas no triênio 1945-1947 elaborou diretamente mais 32 planos diretores urbanos. O balanço atual representa 133 planos diretores elaborados diretamente pelo Estado ou, então, assessorados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas.

Desde os primeiros planos, um tanto ingênuos e bastante desligados das administrações municipais e das comunidades locais, e sem condições de implantação, seguiu-se, em 1957, a instalação do primeiro escritório de urbanismo da Secretaria, em Cruz Alta. Novos escritórios foram sendo instalados e, atualmente, a Secretaria conta 27 escritórios regionais no Interior do Estado. A Secretaria criou, recentemente, a Supervisão de Programação Regional e Urbana, a alto nível de decisão.

Comunidades vêm sendo mobilizadas para sua participação no processo através da criação de conselhos municipais do plano diretor, e foi-se entendendo essa "atividade" e de como técnica que deve cobrir todos os campos da administração municipal", e foi-se conseguindo maior conscientização dos dirigentes e da população, no sentido de ordenar o desenvolvimento das urbes e instrumentá-las para atenderem às suas múltiplas funções.

Mesmo assim, "os municípios onde efetivamente se originou uma ação contínua baseada nas diretrizes do Plano e por seu estímulo são pouco numerosos, não ultrapassando 10%. É verdade que muitos dos planos elaborados foram oficializados por lei municipal, mas "isso nem sempre significou efetiva implantação do processo de planejamento urbano". Por outro lado, "planos não institucionalizados por lei têm servido de orientação a algumas administrações municipais", pois muitas vezes tem havido maior consciência e participação da comunidade.

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre a experiência do Rio Grande do Sul, veja-se: SALENGUE, Lais & MOORI, Seiro. *Processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul*; descrição da experiência e avaliação dos resultados, s.n.t. apud.

SEMINÁRIO sobre política de desenvolvimento urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, 2. Porto Alegre, SUDESUL/SERFHAU, 1972.

MARTINS, Nelly Peixoto. Rio Grande do Sul: experiência urbanista. In: *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro, IBAM, 1966.

Planejamento. Salvador, 4(2):97-113, abr./dez. 1976



Entre as principais causas da modéstia dos resultados da experiência gaúcha de planejamento urbano, podem ser apontadas algumas que comprometem o planejamento a nível nacional, e que foram listadas na 2ª parte do presente trabalho.

Merecem, ainda, registro especial os trabalhos do grupo "Economia e Humanismo", organizados no Brasil através da SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), em várias cidades importantes do País, como em São Paulo — ao tempo em que era Prefeito Wladimir de Toledo Piza —, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre etc. Esse grupo introduziu novas técnicas de pesquisas e análises, e é responsável pela formação de alguns dos melhores indivíduos e de algumas das mais capazes equipes de planejamento urbano no País, até hoje. Um reflexo importante desse trabalho se cifra no desenvolvimento de novos conceitos para a participação da comunidade na implantação de planos, realizado, especialmente, em Faculdades de Serviço Social da Região Sul e no Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

O trabalho realizado em 1956-1957 pela SAGMACS, e intitulado "Necessidades e Possibilidades dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná", consagrou a importância de uma política de desenvolvimento urbano como base para o desenvolvimento da Região Sul do País.

Outro evento que teve pronunciada influência no planejamento urbano sulino foi a criação do Curso de Urbanismo, vinculado à Faculdade de Arquitetura, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Formando sua primeira turma em 1954 e conceituando a preparar arquitetos e engenheiros em urbanismo, o referido Curso exerceu influência ponderável no Governo do Estado, que absorveu, juntamente com a Prefeitura de Porto Alegre, grande parte dos técnicos aí especializados.

Com a criação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, formou-se a primeira turma realmente interdisciplinar de urbanistas em 1972. Com efeito, referido Programa conta, no momento, 11 categorias profissionais em seu alunato, tendo, pois, base para preparar verdadeiras equipes de planejamento integrado.

## 1.2. BASES DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO LOCAL

O chamado Seminário de Quitandinha, realizado em Petrópolis, em 1963, e que reuniu centenas de técnicos de muitas disciplinas vinculadas ao planejamento urbano, teve efeito muito importante na criação de uma mentalidade voltada para o desenvolvimento ordenado das cidades brasileiras. Algumas das idéias aí veiculadas se concretizaram com a criação do Setor de Desenvolvimento Urbano e Regional do IPEA e com a futura transformação do SERFHAU, pelo decreto nº 59.917. A

partir da criação do Setor referido no IPEA, foi publicada uma série de trabalhos<sup>2</sup>, que fundamentaram a transformação do SERFHAU em órgão responsável pela política nacional de desenvolvimento urbano.

Em verdade, o decreto 59.917, de 30-12-66, estatui que "O SERFHAU é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecido dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e da Coordenação dos Organismos Regionais" (atual Ministério do Interior). O mesmo decreto lhe conferiu uma série de atribuições tendentes ao desempenho de suas funções, estatuinto, ainda, que se deveria dedicar mais às tarefas globais de planejamento, coordenação e supervisão, cometendo as tarefas propriamente executivas a consultores de direito público ou privado, que atuariam sob sua responsabilidade e fiscalização.

Já na literatura inicial sobre o SERFHAU, previa-se a importância da organização de assessorias municipais de planejamento a nível de cada município e a instalação de Escritórios Locais de Planejamento, que "deverão ser implantados nos pólos principais de cada região-programa e se constituirão na peça básica para o funcionamento de todo o Sistema" (vide Rubens de Mattos Pereira, opus cit.). Sentia-se, já aí, o germe das futuras associações de municípios e se pressentia o Escritório Micro-Regional de Planejamento Integrado.

## 1.3. O PROGRAMA DE AÇÃO CONCENTRADA DO MINTER E O PLANEJAMENTO URBANO

O Programa de Ação Concentrada, instituído por Portaria nº 214, de 11-6-69, do Sr. Ministro do Interior, visa, em etapas, concentrar recursos em planejamento integrado, habitação, saneamento, assistência municipal e ação comunitária. Para tanto selecionou, na 1ª fase, cerca de 10% das cidades brasileiras que concentram 50% da população urbana, e que atingem cidades de todas as uniões da Federação.

No campo específico do planejamento, o SERFHAU apresentou 3 instrumentos básicos para desenvolver a ação do PAC:

a) Relatório Preliminar (RP), instrumento operacional muito simples, que busca orientar as decisões das autoridades dos municípios de pequeno porte, garantindo a solução dos problemas mais urgentes e imediatos da maneira mais produtiva possível. Visa, ainda, sensibilizar a administração municipal e a liderança comunitária para adotarem a planificação como sistema de trabalho.

b) Programa de Ação Imediata (PAI), que compreende um diagnóstico municipal, um conjunto de diretrizes e um plano de ação para a administração municipal, e se destina a municípios de porte médio. Cifra sua intervenção mais a aspectos físicos (plano diretor, cadastro técnico) e administrativos (legislação básica, capacitação de

<sup>2</sup> PEREIRA, Rubens Mattos. *Desenvolvimento urbano no Brasil*; bases para a formação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e para a implantação de um sistema nacional para o planejamento do desenvolvimento local integrado. Rio de Janeiro, EPEA, 1966. Separata da Folha de São Paulo em set./out. de 1967. apud.



peçoal), embora possa apresentar igualmente alguns estudos visando orientar o desenvolvimento econômico e social do município.

c) Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), já bem mais sofisticado que o PAI, que visa servir a cidades de maior importância e necessita contar com a participação efetiva dos governos estaduais.

Sob o impacto do PAC, o SERFHAU já promoveu ou vem promovendo mais de 200 planos integrados, além de dezenas de programas específicos ou projetos setoriais.

#### 1.4. A APLICAÇÃO DA LINHA DE PLANEJAMENTO URBANO DA PAC PELA SUDESUL

Ainda sob o influxo do PAC, alguns órgãos macro-regionais enfatizaram igualmente sua atuação sobre o planejamento urbano.

Por não ter conhecimento específico, o autor deixou de apresentar aqui a ação da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO, mantendo-se mais vinculado ao relato, sumário embora, da ação da SUDESUL nessa matéria.

Evoluindo da antiga Superintendência do Plano de Desenvolvimento Econômico da Região da Fronteira Sudoeste do País, organismo vinculado à Presidência da República, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul foi criada pelo Decreto-Lei nº 301, de 28.02.67, que lhe atribui como objetivo principal planejar e promover a execução do desenvolvimento da Região Sul e coordenar e controlar a ação federal na Região.

Desde sua criação, a SUDESUL emprestou grande importância ao planejamento urbano, firmando, já em 1968, convênio com o SERFHAU, mediante o qual se comprometia a representá-lo na Região Sul.

Novo convênio foi firmado em 1969, em que a SUDESUL emprestava apoio material e logístico ao SERFHAU para o desenvolvimento de suas atividades na Região. Com a instituição do PAC, a SUDESUL realizou, em íntima coordenação com o SERFHAU, uma série de trabalhos, visando o estabelecimento de uma política urbana.

Merecem destaque os seguintes:

a) Em 1970, a SUDESUL, o Governo do Estado e o SERFHAU contrataram a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a realização de estudos, visando a apresentação de alternativas para uma política de desenvolvimento urbano no Rio Grande do Sul. Esse trabalho foi efetivado pelo Gabinete de Planejamento Urbano e Regional, pelo Centro de Estudos Sociais, pelo Centro de Geociências, pelo Instituto de Administração e pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas, mobilizando várias dezenas de professores e alunos da referida Universidade, e se consubstanciou em cinco volumes, apresentando algumas alternativas de desenvolvimento urbano.

b) Em 1971, com o apoio da SUDESUL e do SERFHAU, o Instituto Social Cristão de Reformas de Estruturas realizou o I Seminário de Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul, em que o trabalho de UFRGS foi amplamente debatido, com a participação de autoridades estaduais de grande poder decisório.

c) Em 1972, ainda com o apoio da SUDESUL e do SERFHAU e assessoria da OEA, foi realizado o II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, numa promoção da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, que novamente estudou o trabalho acima citado. O Seminário concluiu pela formação de grupos de trabalho, bem operacionais, que tratassem da implantação gradativa de uma política de desenvolvimento urbano no Estado. Esses grupos estão trabalhando ativamente, e é de notar que têm poder decisório, envolvendo órgãos federais e estaduais.

d) Com base no trabalho contratado com a UFRGS, a SUDESUL, o SERFHAU e o Estado de Santa Catarina contrataram, em 1971, com a Universidade Federal de Santa Catarina, estudos idênticos, que se acham em fase final de elaboração. Visa-se começar a implantar, também aí, uma política de desenvolvimento urbano.

e) Em 1972 foi contratada, pela SUDESUL, SERFHAU e Governo do Paraná, a Universidade Federal daquele Estado, que vem realizando estudos bastante profundos, e em começos de 1973 terá condições de apontar alternativas de desenvolvimento urbano para o Paraná.

Desta forma, utilizando as universidades sulinas, conseguirá a SUDESUL importantes elementos para orientar a ação do seu recém-criado Departamento de Desenvolvimento Local em matéria de política urbana, em toda a Região.

f) Outra área de extrema importância, e que conta com o apoio e, até certa forma, com a liderança da SUDESUL, é o processo de associação de municípios e o planejamento a nível micro-regional. Mas este assunto será versado logo a seguir.

## 2. ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL METROPOLITANO E DE PROJETOS URBANOS

### 2.1. ALGUNS PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Roberto Loeb<sup>(3)</sup> tenta identificar o processo básico de ocupação de solo urbano nas cidades de rápido crescimento econômico, situando vários de seus problemas em termos de diretrizes de desenvolvimento urbano:

a) Inicialmente, "a ocupação, oriunda de um crescimento ou estímulo econômico recente, provoca um adensamento das áreas centrais", aumentando a área edificada

<sup>3</sup> LOEB, Roberto. *Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil*. s.n.t. apud. LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1970.



em substituição a prédios obsoletos e atraindo serviços de nível terciário. Isto, obviamente, dificulta o remanejamento do uso do solo urbano em vista dos grandes capitais aí investidos, que pressionam, ainda, no sentido da concentração de serviços e benefícios na área, o que se reflete novamente em aumento de sua valorização.

b) Ao mesmo tempo, a periferia é ocupada por um meio rural com escassas condições de trabalho e atraída pelo mercado de trabalho de prestação de serviço ao centro urbano densamente ocupado. Obviamente, a qualificação profissional dessas populações é ínfima, como se verifica em todas as grandes cidades.

c) Ao lado disso, merece menção a falta de preparo básico dos administradores municipais. Mesmo quando existe algum plano municipal, raramente é posto em prática. Em relação a este assunto, Jorge Gustavo Costa (4)<sup>1</sup> cita levantamento do IBAM, feito em 1958 e extrapolado para 1965, mediante o qual se concluiu que menos de 450 dos 4.120 municípios brasileiros, calculados por projeção, teriam algum órgão de urbanismo, e menos de 600 adotariam um plano diretor. Como essa projeção não correspondeu e, na prática, existem, hoje, 3.924 municípios, a proporção projetada será de 426 e 570 municípios, respectivamente.

Já Rubens de Mattos Pereira, citado pelo mesmo autor, estimativa em menos de 150 o número de municípios que adotam algum plano diretor em moldes mais ou menos atualizados.

Já se via que apenas uns 10% dos 133 planos diretores urbanos do Rio Grande foram totalmente implantados.

d) Outra dificuldade se vincula às qualidades dos planos, cujos objetivos e meios são por vezes inadequados à escala de município, ou, então, sua linguagem é demasiado sofisticada para a compreensão dos administradores municipais, ou, ainda, por representarem mais os ideais estéticos do planejador do que um resultado dos anseios e aspirações, bem conscientes e clarificados, da comunidade municipal.

Hélio Modesto (5) é ainda mais pessimista em relação ao planejamento municipal no País. Além das dificuldades acima citadas, aponta ele ainda as seguintes:

a) ausência de conjugação entre o sistema de provisão de serviços públicos e um "plano de desenvolvimento da cidade", que orientasse a instalação desses serviços;

b) restrição dos técnicos de urbanismo à elaboração de diretrizes de desenvolvimento apenas físico, com ausência de uma visão de desenvolvimento integrado;

c) retardamento da intervenção de profissional;

d) falta de recursos humanos e materiais para o planejamento urbano e falta de meios de controle;

<sup>4</sup> COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

<sup>5</sup> MODESTO, Hélio. Ausência do planejamento no Brasil. In: *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro, IBAM, 1966. opus cit.

e) especulação imobiliária, fazendo regredir a zona agrária e obrigando as cidades a recorrerem a fontes de abastecimento cada vez mais distantes.

A estes problemas, poderíamos acrescentar, finalmente, mais dois:

a) um, apontado por Rubens de Mattos Pereira (6), que se refere à falta de órgãos municipais de planejamento que orientem a elaboração de planos adequados e supervisionem sua implantação. Em 1966, apenas 10 ou 12 municípios possuíam, conforme esse autor, organizações locais de planejamento, hábeis para a orientação racional do desenvolvimento urbano;

b) a falta de participação da comunidade no processo de planejamento, situação que vem melhorando graças à instituição da CPDC que, atuando em caráter experimental em 50 municípios brasileiros, entrosou-se com o planejamento municipal. Esta matéria será, porém, tratada em próxima intervenção.

## 2.2. O SERFHAU E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL, INTEGRADO E SETORIAL

Já no seu 6º ano de experiência e de atuação como organismo central do sistema nacional de planejamento local integrado, o SERFHAU concluiu que, mais do que a elaboração de sofisticados planos integrados, confeccionados por complexas equipes multidisciplinares, o que importa realmente é iniciar um processo de planejamento. Neste sentido, entende o plano mais como um conjunto de diretrizes que permitam à administração enfrentar adequadamente as necessidades do município e acelerar seu desenvolvimento, de maneira ordenada e racional. Seria uma espécie de programa de ação do Governo, mas com garantia de continuidade. O objetivo do plano será o de converter-se em obras, em serviços, em bem-estar da comunidade.

O plano é, pois, essencialmente político, uma vez que se subordina e se converte em instrumento do bem comum. A atividade técnica, importante, sem dúvida, em termos de eficácia, é, porém, apenas instrumental.

O que importa é iniciar o processo de planejamento.

O que importa é obter a decisão, no foco do poder, de planejar.

O que importa é ir incorporando cada vez maiores parcelas da população no foco decisório favorável ao planejamento.

O que importa é que a maior parte dos líderes da comunidade, de todos os "strata" e segmentos da comunidade, decidam adotar o planejamento como instrumento de ação.

<sup>6</sup> PEREIRA, Rubens Mattos. *Desenvolvimento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro, EPEA, 1966.



O que importa é criar mecanismos institucionais que garantam a continuidade desse processo.

Por isso mesmo não se afigura tão importante só começar a planejar quando houver disposição dos que tomam as decisões de integrar todos os setores do desenvolvimento (econômico, social, físico e institucional). Tal modelo seria mais o resultado final de um processo do que o condicionante de seu início.

Parece que o importante será começar a proceder ao planejamento. Mesmo setorialmente. E, aos poucos, à medida que os projetos setoriais atestarem sua eficácia em termos operacionais, inter setorializá-los e integrá-los entre si.

Dentro desse espírito, encontra justificativa a decisão da Superintendência do SERFHAU, de assistir, técnica e financeiramente, projetos urbanos, mesmo que não haja ainda planos integrados.

O apoio a projetos urbanos de água, de esgoto, de cadastro técnico municipal, de adequação da administração municipal, de sistema viário etc. é utilíssimo, e corresponde a necessidade amplamente sentidas pelos nossos municípios. À medida que esses projetos sejam elaborados dentro de bons padrões técnicos, deve-se ir constituindo um grupo de planejamento na Prefeitura e incorporando a comunidade existentes até se conseguir, enfim, um modelo de planejamento integrado horizontalmente.

É claro que, simultaneamente, se tratará de assistir os Estados, para que tais projetos e planos municipais se integrem a nível vertical.

### 2.3. O PLANEJAMENTO A NÍVEL METROPOLITANO

Outra área de primordial importância, dentro do tema aqui tratado, é a das áreas metropolitanas.

A Constituição de 1967 fere, pela vez primeira, essa matéria, e a Emenda de 1969 repisa o assunto. Ambas cometem ao Executivo a regulamentação do dispositivo legal. Vários estudos e anteprojetos já foram preparados e encaminhados ao Executivo.

O assunto é de tal monta que os Ministérios do Interior, da Justiça e do Planejamento enviaram à Chefia da Casa Civil anteprojetos de leis, o mesmo havendo sucedido com alguns Governos Estaduais. O próprio Presidente da República, em pronunciamento feito por ocasião do 3º aniversário do seu Governo, a 30/10/72, referiu-se diversas vezes ao assunto.

Entretanto, ainda não se tem uma decisão final do Governo Federal sobre a regulamentação da matéria, extremamente complexa; haja vista, por exemplo, casos como a Área Metropolitana do Rio de Janeiro, que abarca todo o Estado da Guanabara e a área mais dinâmica do Estado do Rio de Janeiro. Fala-se, por isso, de um decreto

Planejamento. Salvador, 4(2):97-113, abr./dez. 1976

específico para cada área metropolitana, ou de 3 ou 4 modelos de decretos, ou de decreto único, muito sumário, que cometeria a cada área sua regulamentação específica.

Enquanto o Governo Federal se mantém numa atitude de prudente espera em matéria de instrumento legal, estimula, entretanto, a organização das diversas áreas. E participa da Área Metropolitana do Grande Rio, em órgãos tais como o CHISAM (Coordenação de Habitação e Interesse Social da Área Metropolitana), onde têm assento, também, os Governos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, ou no GERMET (Grupo de Estudos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro).

Financia, ainda, através do SERFHAU, com Cr\$ 3.691.000,00, o GEGRAM, coordenado fundamentalmente pelo Governo do Estado de São Paulo. Estuda, também, financiamento de Cr\$ 36.242.906,00 para o sistema cartográfico da Grande São Paulo.

Da mesma forma, o SERFHAU financia o plano metropolitano de Belo Horizonte, com Cr\$ 4.366.800,00, promove seminários sobre áreas metropolitanas em Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, assim como curso sobre o assunto, em São Paulo.

E a SUDESUL apóia, com recursos a fundo perdido, os estudos do GERM (Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre), do Conselho Metropolitano de Municípios, constituído através de convênios entre 14 municípios.

E estimula diversos modelos de constituição de organismos metropolitanos (convênio de municípios com participação do Estado e União, em Porto Alegre e Curitiba; convênio de municípios com participação do Estado, em Belo Horizonte; Coordenação do Estado no GEGRAM de São Paulo; PDLI da Área Metropolitana de Fortaleza, em convênio entre a Prefeitura e o Estado, e assim por diante). Desta forma, o Governo Federal tem condições de se valer das diversas experiências em andamento nas regiões que, ocupando 0,35% do território nacional, já concentravam, em 1970, 26% da população brasileira e eram responsáveis por altíssima concentração da renda nacional, bem como da problemática social e urbana do País.

## 3. A ÓTICA MICRORREGIONAL NO PLANEJAMENTO LOCAL INTEGRADO

### 3.1. AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO NA LOCAL

Caberia, finalmente, examinar alguns elementos do planejamento micro-regional na Região Sul. Certamente os debates serão enriquecidos com outros exemplos, enfocados sob outras óticas.

Datam dos anos 50 as primeiras experiências de planejamento micro-regional. É importante citar o exemplo da CODEL (Comissão de Desenvolvimento Econômico do Litoral), iniciada em 1958. Organismo estadual, sem participação dos municípios, foi transformado, posteriormente, em Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado. Juntamente com outros órgãos, esse Conselho serviu de núcleo da

Planejamento. Salvador, 4(2):97-113, abr./dez. 1976



atual Secretaria de Coordenação e Planejamento. Outros planos micro-regionais dignos de menção são os dos vales dos rios (Vale dos Sinos, Taquari, Antas, Caf), todos da década de 60.

Nessa década surgiu, na área da atuação micro-regional, o modelo das Associações de Municípios. A primeira, dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos, foi fundada em 25.5.60. Na década de 60 a 70, criaram-se mais 11 associações, e outras 7 já foram instituídas após 1970, só no Rio Grande do Sul. Várias já remanejaram sua área espacial, desde sua fundação, e certamente novos remanejamentos serão ainda procedidos, em vista da dinâmica interna do processo associativo.

Surgiam algumas com função essencialmente reivindicatória ante as esferas estadual e federal. Organizaram-se em função de sua representação externa. Unidos, dez ou quinze municípios teriam maior força de pressão do que se agissem isoladamente. Tratava-se de uma maior escala de pressão e reivindicação.

Outras apareceram como reação natural ao processo de esfacelamento dos antigos territórios municipais, em consequência de emancipações de comunas, nem sempre muito criteriosas. É o caso da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa, no Rio Grande do Sul, que reúne onze comunas, todas desmembradas de Santa Rosa. Reaglutinando-se em torno do município-mãe, comunizam a prestação de uma série de serviços técnicos e administrativos (contabilidade, assistência jurídica, engenharia rodoviária etc.), otimizando a locação de recursos.

Na maioria dos casos, o processo de associação foi bastante espontâneo, não seguindo critérios técnicos pré-determinados, de micro-regiões homogêneas, polarizados ou outros. Várias comunas, geograficamente próximas, com interesses semelhantes, se associavam entre si e fixavam determinada contribuição para a Associação, geralmente um pequeno percentual de sua receita. Essas associações têm, geralmente, sede fixa no município mais importante, onde mantêm um escritório que presta alguns serviços comuns. A direção é, normalmente, rotativa, embora haja casos de reeleição.

Este critério é bastante dinâmico e, aos poucos, foram surgindo novos interesses ou conflitos de interesses, alterando a área original de muitas associações

A medida que os Estados firmavam critérios mais seguros de micro-regionalização — como é o caso de Santa Catarina —, foi possível um remanejamento especial.

Mais recentemente, o planejamento comum motivou a organização de associações municipais, e aí é de justiça citar a ação indutiva da SUDESUL, especialmente a partir de 1968.

Com efeito, essa Superintendência constituiu setor específico de orientação aos municípios para que se associassem, elaborando modelos de organização e de estatutos. Ao mesmo tempo, vem firmando convênios com aquelas entidades, para que realizem seu planejamento micro-regional de acordo com as normas emanadas do SERFHAU. Nesses convênios, dá um incentivo a fundo perdido às referidas associações, de Cr\$ 50.000,00 inicialmente, passando depois a Cr\$ 80.000,00 e, em alguns casos, até a Cr\$ 100.000,00.

A SUDESUL já deu estímulos financeiros a 7 associações no Rio Grande do Sul, a 7 em Santa Catarina e 4 no Paraná. Dessas 18, nada menos que 16 já estão engajadas em alguma fase de planejamento. Realiza, ainda, um trabalho de acompanhamento e avaliação do processo de organização e planejamento, em íntimo entrosamento com o SERFHAU.

Atualmente vem mesmo colaborando financeiramente para a instalação dos Escritórios de Planejamento Micro-Regional, na sede das Associações.

No corrente ano, a SUDESUL dispõe de Cr\$ 200.000,00 para ativar dois escritórios de Planejamento Micro-Regional, o da A.M. Grande Santa Rosa, no Rio Grande do Sul, e o do Meio-Oeste Catarinense, em Santa Catarina.

Mais recentemente, também os Estados têm atuado junto a essas Associações, como veremos logo após.

## 3.2. A ATUAÇÃO MICRORREGIONAL DOS ESTADOS SULINOS

### 3.2.1. SANTA CATARINA

Dentre os Estados sulinos foi, certamente, o de Santa Catarina que, mais diretamente, decidiu trabalhar com as associações de municípios. Consulte-se "o Projeto Catarinense de Desenvolvimento", elaborado pela equipe do Governador COLOMBO SALES, de 1970, antes mesmo de assumir ele o Governo, e ver-se-á que toda a ação do Estado foi planejada para se regionalizar. As 13 Associações de Municípios existentes, com 13 pólos de desenvolvimento e 29 centros dinâmicos, foram habilmente aproveitados pelo projeto, que lhes imprime o apoio oficial do Governo do Estado.

Embora hoje esteja sofrendo revisão, buscando escoimá-lo de certa rigidez inicial, continua vigorando o esquema micro-regional, e o Estado vem atuando em matéria de planejamento, juntamente com o SERFHAU e a SUDESUL, nas seguintes Associações dos Municípios:

- a) A.M. Médio Vale do Itajaí
- b) A.M. Meio-Oeste Catarinense
- c) A.M. Grande Florianópolis
- d) A.M. Sul do Estado
- e) A.M. Região de Laguna
- f) A.M. Oeste de Santa Catarina
- g) Fundação de Desenvolvimento e Integração do Norte de Santa Catarina.

Para 1973 está prevista a ação continuada nessas micro-regiões e o início do processo em mais três, o mesmo sendo previsto para 1974, quando se pensa cobrir todo o território do Estado.

Ao mesmo tempo, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, encarregada pelo Governador de coordenar a execução do convênio com o SERFHAU, se está capa-



citando para assumir papel cada vez mais ativo nesse processo, através da institucionalização de um setor de planejamento micro-regional e da formação e aprimoramento de um corpo técnico.

Sua participação nos escritórios micro-regionais de planejamento ainda não está definida, especialmente pelo escasso número de técnicos em seus quadros, o que se reflete na modéstia de sua ação efetiva. Entretanto, está em estudos um projeto, mediante o qual requisitará técnicos de outros setores do Estado e lhes proporcionará treinamento para que atuem naqueles escritórios, sob a coordenação da Secretaria citada.

Os técnicos requisitados desempenharão dupla função no escritório:

- a) darão um aporte técnico específico ao escritório, em sua especialização;
- b) representarão politicamente o Governo do Estado, facilitando a orçamentação e tramitação de alguns projetos prioritários.

Fique claro, porém, que o escritório vem sendo montado pelas associações de municípios, para servir às associações, e que o apoio do Estado e da SUDESUL visam garantir a devida integração da associação nas demais esferas de poder, sem lhe desfigurar a autonomia de ação.

O modelo que Santa Catarina adota é, pois, radicalmente diferente do de São Paulo. Note-se, igualmente, que o primeiro plano micro-regional de desenvolvimento integrado financiado pelo SERFHAU, no Brasil, foi o da FIDESC, em Santa Catarina, já em 1969. Por uma série de razões especiais, a empresa consultora não concluiu o trabalho, que hoje está sendo reelaborado por consultor técnico do SERFHAU.

### 3.2.2. RIO GRANDE DO SUL

A participação do Rio Grande do Sul se faz por força de convênio SERFHAU/Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas.

Como em Santa Catarina, também aqui é ainda modesta a participação efetiva do Estado, exceção feita à A.M. Grande Santa Rosa, como veremos adiante.

No Rio Grande do Sul, estão em diversas fases de planejamento micro-regional, com assistência do SERFHAU, as seguintes associações de municípios:

- a) A.M. Zona Sul
- b) A.M. Fronteira Oeste
- c) A.M. Vale do Jaguarí
- d) A.M. Grande Santa Rosa
- e) A.M. Zona da Produção
- f) A.M. Encosta Superior do Nordeste

Para 1973, deverão ser continuados estes processos e iniciados outros 4. A Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas conta 27 escritórios regionais, com pequena equipe técnica, chefiada sempre por um engenheiro ou arquiteto.

É propósito ir capacitando esses técnicos para assumirem progressivamente funções de planejamento micro-regional nos escritórios regionais das associações. Neste sentido, o Centro Regional de Treinamento em Administração Municipal, mantido em Novo Hamburgo (RS) em convênio pelo SERFHAU/SUDESUL/PM/Governo do Estado, já realizou 2 cursos intensivos de reciclagem em planejamento para referidos técnicos. Além disso, os mesmos são encorajados a se aprimorarem na matéria.

A fim de testar este modelo, a Secretaria cedeu um de seus urbanistas para coordenar a equipe interdisciplinar que está elaborando os Termos de Referência da A.M. Grande Santa Rosa, dentro da Orientação do SERFHAU. Ao mesmo tempo, por convênio, cedeu um andar de seu escritório regional em Santa Rosa, para que a Associação aí instale seu escritório de planejamento. Cedeu, também, à Associação, um veículo automotor, e pretende que seu engenheiro-residente se integre no referido escritório de planejamento. O urbanista responsável pela elaboração dos Termos de Referência vem promovendo freqüentes reuniões com os encarregados das demais Secretarias de Estado na Região (Secretaria da Agricultura, da Educação, da Saúde etc.), objetivando, com êxito, um trabalho integrado. O escopo é o de que, com um bom programa de trabalho, o Escritório da Associação consiga catalisar a participação objetiva dos órgãos estaduais na área e, ao mesmo tempo, integrar-se na política de desenvolvimento do Estado para a Região.

Se essa experiência for coroada de êxito, ter-se-á possibilidade concreta de, em curto espaço de tempo, viabilizar a participação do Estado em todos os escritórios micro-regionais de planejamento.

Aguarda-se, para muito breve, a nova divisão micro-regional do Estado. Naquele momento, várias Associações começarão a remanejar sua área de atuação, com a colaboração do Estado, mas mantendo, como em Santa Catarina, sua autonomia.

Outra participação importante do Estado se cifra ao desenvolvimento de comunidade vinculado ao planejamento micro-regional e coordenado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social. Esta matéria será, porém, objeto de outra intervenção.

### 3.2.3. PARANÁ

O Governo do Paraná entrou no processo de planejamento micro-regional apenas no corrente ano, ao constituir a Coordenação de planejamento Estadual, diretamente vinculada à Secretaria de Governo.

Também as associações de municípios despertaram recentemente para o planejamento micro-regional.

O SERFHAU, com o apoio político do Governo do Estado, está atuando apenas nas seguintes Associações de Municípios:



- a) A.M. Vale do Ivaí
- b) A.M. Oeste do Paraná.

Ainda não está definido claramente o papel do Estado, nem mesmo o modelo de atuação que seguirá, mas as perspectivas são bastante animadoras, pelo realismo da citada Coordenação e, ainda, pela atuação da Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná (FAMEPAR). Há, inclusive, mais 4 pedidos de Termos de Referência micro-regionais no SERFHAU e espera-se atendê-los em 1973.

### 3.3. IDÉIAS SOBRE O ESCRITÓRIO MICRORREGIONAL DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Parece útil expender algumas considerações sobre o Escritório Técnico das Associações de Municípios na Região Sul.

Antes do mais, considerando o "bac round" cultural dessa Região e seu maior espírito gregário que se reflete também na união de municípios, penso que se deva respeitar a autonomia dessas Associações. É claro que as mesmas deverão ser induzidas a alguns remanejamentos espaciais, buscando maior consonância com as micro-regiões — programa dos Governos Federal e Estadual.

O Escritório Técnico deverá ser fundamentalmente da Associação, mantido pela Associação, embora com a participação técnica e financeira do Estado e da SUDESUL. Estas esferas de poder lhe garantirão a integração vertical e acelerarão a tramitação dos programas e projetos micro-regionais.

Dentro do modelo em experimentação na A.M. Grande Santa Rosa, pretender-se-ia estabelecer um esquema inicial de trabalho, mediante o qual o conjunto dos Escritórios Micro-Regionais se integrem no Escritório Técnico e ajudem a formar o sistema estadual de planificação integrado. Será muito mais uma integração negociada do que imposta.

À medida que os Estados regionalizarem seu planejamento e descentralizarem sua administração, este e outros modelos receberão o batismo de fogo. Contra eventuais riscos de não-integração, o Estado sempre terá instrumentos poderosos em mão, tais como o orçamento. A associação, por sua vez, fará uso de sua capacidade de barganha, de diálogo e de pressão. A experiência ajudará a acrisolar um ou mais modelos de integração.

O escritório Técnico terá, assim, dois tipos de funções:

- a) de caráter interno
- b) de caráter externo

a) Dentre as funções de caráter interno, ressaltam as seguintes:

- a.1) Função mobilizadora, mediante a qual se trata de detectar, na área, os recursos reais e potenciais, materiais, humanos e institucionais, e de ativar e coordená-los;

a.2) função de prestação de serviços técnicos aos municípios (engenharia, serviço social, urbanismo etc.), valendo-se da economia de escala;

a.3) função de prestação de serviços administrativos (contabilidade, sistema de informações, assessoria em administração), utilizando, igualmente, a economia de escala;

a.4) função de planejamento micro-regional;

a.5) função de coordenação de serviços, fazendo surgir e administrando órgãos intermunicipais (companhias intermunicipais de estradas alimentadoras, cooperativas de eletrificação rural, laboratório de análise de solos, serviços intermunicipais de saúde etc.).

b) Entre as funções de caráter externo, merecem realce as detalhadas a seguir:

b.1) função política, no sentido de esquematizar as aspirações das populações, revestindo-as de conteúdo técnico, e levá-las aos escalões superiores de decisão. Poderá, ainda, coordenar os diversos grupos de pressão, no sentido de viabilizar as reivindicações regionais;

b.2) função canalizadora de recursos e investimentos de outras áreas e esferas de poder para a micro-região;

b.3) função alimentadora de informações sobre a micro-região para outras esferas de decisão;

b.4) função de entrosamento e articulação entre os municípios associados, a Associação, o Estado e a União, buscando obter maior flexibilidade e integração. Também por isso é útil a participação de técnicos do Estado e da União nesses Escritórios.

Ao lado dos Escritórios, organismos fundamentalmente técnicos, deve-se garantir a participação da comunidade, através de seus líderes, a nível local e micro-regional.

Não se conclua, da descrição acima, que o Escritório deva ser uma entidade complexa, sofisticada, burocratizada. Ao contrário, deverá operar com um pequeno núcleo de técnicos de tempo integral (3 a 5), de grande flexibilidade. Os projetos mais especializados poderão ser contratados com grupos de consultoria, também especializados.