Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR

Processo nº: 23079.021255/89-76

Plano Diretor e Política Urbana:

contribuições para avaliação da experiência brasileira e novas perspectivas

Coordenadores: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Adauto Lucio Cardoso

Bolsistas: Augusto Marinho Baptista
Catia Antonia da Silva

Julho de 1990

U.F.R.J.
BIBLIOTECA
IPPUR

S U M Á R I O

Apresentação

I Parte

A Questão Urbana na Sociedade Brasileira

II Parte

1 - Humanismo e Planejamento Urbano: a proposta do Padre Lebret

2 - A Reforma Urbana nos Anos 60

3 - Os Arquitetos e o Planejamento Urbano

4 - O Planejamento Urbano nos Anos 50 e 60

III Parte

1 - O Municipalismo de 1946

2 - SERFHAU, CNPU e CNDU - Principais bases teóricas e metodológicas de politicas urbanas

3 - Os Geógrafos e o Planejamento Urbano

IV Parte

Conclusão

Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade

1 - Introdução

2 - Planejamento e Planejadores: modelos e critérios

3 - Planejamento Politizado: concepção e princípios

4 - Planejamento Politizado: condições e objetivos

5 - Gestão Política do Solo Urbano: o zoneamento

6 - Instrumentos Complementares

7 - Conclusão

V Parte

Bibliografia

Apresentação do Projeto de Pesquisa

Este documento apresenta os resultados preliminares do projeto de pesquisa "Plano Diretor e Política Urbana: contribuições para avaliação da experiência brasileira e novas perspectivas" para o qual obtivemos duas bolsas de aperfeiçoamento concedida pelo CEPG/UFRJ para o período de outubro de 1989 a março de 1990, executado sob a coordenação dos professores Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso, membros do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, e que teve como pesquisadores assistentes Augusto Marinho Baptista e Catia Antonia da Silva.

Dividimos o presente relatório em vários temas, para os quais apresentamos material documental e bibliografia levantada. Este trabalho de identificação e sistematização da documentação necessária ao desenvolvimento do projeto de pesquisa foi realizado em diferentes instituições: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Fundação Getúlio Vargas, Biblioteca Nacional, Clube de Engenharia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Geografia/UFRJ e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ.

A reunião deste material foi fundamental para o desenrolar da pesquisa. Razão pela qual dispensamos uma quantidade de tempo significativa nessa atividade. Posteriormente, nos detemos prioritariamente na análise da documentação levantada, de modo a responder a contento as obrigações assumidas junto à Universidade.

Tendo como objetivo estudar as raízes históricas do planejamento urbano no Brasil, suas concepções, metodologias, propostas e políticas de intervenção, procuramos identificar seu processo de gênese e desenvolvimento. Com efeito, a estrutura do presente relatório pretendeu dar conta desse objetivo.

- A Questão Urbana na Sociedade Brasileira

Realizamos nesta parte um resumo da história da questão urbana no Brasil.

- Humanismo e Planejamento Urbano: a proposta do Padre Lebret

Procuramos analisar o movimento Economia e Humanismo e as origens do "planbejamento humanista" no Brasil e a metodologia utilizada pelo Padre Lebret para o desenvolvimento de políticas de planejamento. Como também o papel da SAGMACS na divulgação e implementação desse tipo de planejamento no país.

- A Reforma Urbana nos Anos 60

Nesta parte do trabalho analisamos o debate sobre o problema habitacional e a questão da necessidade de reforma urbana ocorrida na década de 60. Destacamos a importância dessa

discussão para o processo de redefinição da estrutura urbana no Brasil.

- Os Arquitetos e o Planejamento Urbano

Aqui pretendíamos discutir o papel dos arquitetos, através das publicações do Instituto dos Arquitetos do Brasil, no processo de desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil. Procuramos identificar as dificuldades e os obstáculos desses profissionais na formulação de políticas urbanísticas para as cidades brasileiras.

- O Planejamento Urbano nos Anos 50 e 60

Já nesta parte, procuramos analisar o processo de estruturação do planejamento urbano no Brasil por volta dos anos 50 e 60. é o momento de afirmação das políticas urbanísticas para o ordenamento e disciplinarização das cidades brasileiras.

- O Municipalismo de 1946

A importância de estudarmos o movimento municipalista ocorrido a partir da Constituição de 1946 deve-se aos seus fundamentos e princípios quanto à sociedade, ao Estado e ao planejamento governamental, sendo uma das principais tentativas de modernização administrativa e de intervenção contínua e abran-

gente do Estado na esfera municipal.

- SERFHAU, CNPU e CNDU: Principais bases teóricas e metodológicas de políticas urbanas

Nesta parte do trabalho buscamos compreender os principais conteúdos, diretrizes e metodologias das políticas urbanas orientadas pelo SERFHAU, CNPU e CNDU, averiguando a maneira pela qual concebem o urbano e as suas formas de intervenção sobre esse espaço.

- Os Geógrafos e o Planejamento Urbano

As políticas urbanas nacionais implementadas durante 1966 até a década de 80 receberam uma influência importante do pensamento geográfico. Este fato levou-nos a buscar a compreender esta influência e a perceber a relação entre os órgãos federais de planejamento e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

- Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade

Diferentemente dos temas anteriores, procuramos aqui propor e definir alguns princípios, instrumentos e estratégia que permitiriam o estabelecimento de formas de intervenção sobre o espaço urbano, voltado sobretudo para a redução das desigual-

dades sociais da cidade capitalista.

- Bibliografia

Nesta parte do trabalho realizamos uma sistematização da bibliografia levantada nas seguintes revistas: Arquitetura, Engenharia Municipal, Revista Brasileira dos Municípios, Revista Brasileira de Geografia, Geografia e Planejamento, Boletim Geográfico, Boletim Paulista de Geografia e Boletim Carioca de Geografia. Levantamos também documentos e artigos de jornas sobre o asunto estudado.

A partir destes levantamentos sistematizamos a bibliografia nos seguintes itens:

1 - Desenvolvimento Urbano

2 - Geografia Urbana

3 - O Municipalismo de 1946

4 - Planejamento Humanista

5 - Reforma e Planejamento Urbano

6 - O Papel dos Arquitetos

I PARTE

A Questão Urbana na Sociedade Brasileira

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

A QUESTÃO URBANA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O objetivo desta parte do relatório é apresentar de forma resumida a periodização histórica dos problemas urbanos na sociedade brasileira, tomando como referência as transformações das relações sociais.

O urbano na fase agroexportadora

Segundo F. Oliveira (Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes, Paz e Terra/CEDEC, 1977, p. 70) não há "problemas urbanos" no Brasil até 1930. O campo predomina duplamente sobre a cidade: na divisão social do trabalho predomina a produção de produtos agrícolas para a exportação e o poder político é controlado pelas oligarquias regionais proprietárias de terra. Até 1930, quando se inaugura um outro momento da história social e econômica do Brasil, não podemos portanto, falar na existência de um planejamento urbano ou de uma política urbana.

Entretanto, podemos dizer que no período da República Velha o urbano expressa a emergência de novos interesses de classes, embora não seja ainda marcado pelo conflito de classes. Em pesquisa anterior (Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz - "Formação do Capital Imobiliário e a Produção do Espaço Construído - 1870/1930" Revista Espaço e Debates, ano V, 1985, nº 16), com efeito, levantamos alguns dados sobre a cidade enquanto objeto de transformação de disputa entre frações da nova burguesia comercial. Na virada do século, sobretudo a partir da crise da

economia agroexportadora escravista, desenvolve-se no Rio de Janeiro uma economia urbana, como consequência da acumulação do capital mercantil, que tem uma base urbana. é verdade que este capital temsua dinâmica fundada na reprodução do capital agrário, portanto dependente do campo. Mas, a partir de 1870 este capital passa a encontrar novas frentes de acumulação, entre elas a própria urbanização. Seu eixo deixa, pouco a pouco, de ser o controle de circuitos da intermediação comercial e dirige-se à obtenção por parte do Estado de favores e privolégios. Seu objeto passa a ser a acumulação urbana, seja pelo desenvolvimento de serviços, seja pelas operações de comercialização da terra (os primeiros loteamentos), seja o mercado de aluguéis (cortiços, casas-de-cômodos), seja a realização de obras na cidade, seja ainda pelas primeiras tentativas de organização de empresas construtoras de moradias (Arthur Sauer, por exemplo, ou Antonio Janzuzzi). Neste sentido, acreditamos poder dizer que cria-se uma "questão urbana", marcada pela especificicdade da acumulação mercantil, cujo o objeto é o urbano.

Por outro lado, a afirmação de que inexiste, portanto, neste período "política urbana" parece também passível de algumas considerações. As tentativas de controle do espaço urbano que emergem desde 1870 na cidade do Rio de Janeiro, pela legislação urbanística, operações de renovações urbanas e incentivos à construção de moradias populares denotam uma preocupação com a "questão urbana". Apenas não podemosler tal questão como fruto das contradições de uma sociedade capitalista-industrial, mas como a expressão dos interesses e contradições geradas pela acumulação urbana-mercantil e, ao mesmo tempo, como consequências

de uma sociedade em transição do escravismo ao capitalismo. Por estes motivos, as "políticas urbanas" neste período assumirão um caráter conservador e autoritário, operando assim uma **modernização conservadora** das nossas cidades, especialmente do Rio de Janeiro, diferentemente das características da "reforma urbana", que ocorreram nos países europeus que serviram de inspiração e modelo aos nossos médicos, engenheiros, empresários, etc.

Talvez possamos extrair destas especificidades históricas do Brasil a explicação dos traços Estatal e Territorial que assumem o pensamento social brasileiro. A pobreza, urbana ou rural, não parece ser oobjeto e a motivação dopensamento social brasileiro. A qustão social no Brasil é eminentemente submetida à questão nacional, esta expressando a necessidade de controle do território e o fortalecimento do Estado. A ideologia estatal, feliz expressão de Lamounier ("Formação doPensamento Político Autoritário na Primeira República. Uma interpretação", in Boris Fausto - **O Brasil Republicano**, História Geral da Civilização Brasileira, DIFEL, São Paulo, 1985) sintetiza este traço do pensamento social. Por esta razão é que a "questão regional" assumirá importância política nacional e não a questão urbana; por outro lado, também explica a predominância da concepção tecnocrática no tratamento dos problemas sociais brasileiros, na medida em que funda-se na crença da necesidade da racionalidade técnica como instrumento de gestão dos conflitos sociais.

Uma outra maneira de olhar adequadamente as intervenções do Estado sobre a cidade neste período, especialmente entre 1870 e os anos 10 deste século, é perguntando-se sobre o seu

sentido no processo e construção do "Estado Moderno". As iniciativas e o debate que envolvem engenheiros, médicos, empresários, etc. expressam a preocupação de constituir na sociedade brasileira de uma ordem pública, imp,icando no constrangimento de itneresses privados dominantes de longa data. Trata-se de uma ordem burguesa em contraposição à ordem senhorial, que reproduzia na cidade as relações do modelo casa grande/senzala. A "questão urbana" e a "política urbana" servem de objeto e veículo destre processo. É importante ressaltar que, no entanto, esta modernização do espaço social brasileiro foi, no final das contas, extremamente reduzido e acanhado, o que será mais uma das marcas da nossa modernização conservadora.

O urbano na fase populista

No período poplista o urbano se redefine à luz de dois movimentos históricos. A divisão social do trabalho passa pouco a pouco a ter a cidade como eixo predominante, gerando enormes fluxos migratórios, e o controle político e social passa a ser exercido pela burguesia urbana. O urbano expressa então a passagem da cidae como o espaó social da reprodução do capital e as necessidades de redefinir as bases de legitimação do poder pela amissão da existência da "questão social".

Os primeiros ensaios de política urbana surgem com a criação dos Institutos de Aposentadoria e suas atuações nofinanciamento da moradia. Em 1 de maio de 1946 é criada a Fundação da Caa Popular, primeiro órgão nacional destinado ao financiamento damoradia. A FCP tinha competência para atuar em áreas

complementares à política habitacional, tais como financiamento de empreendimentos urbanísticos de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica e assistência social. Poeria ainda promover estudos e empreender pesquisas, bem como financiar as indústrias de materiais de construção.

Amarca integradora da política habitacional neste período pode ser observada pela utilização do padrão do clientelismo na concessão dos financiamentos, no paternalismo dos regulamentos de utilização das casas adquiridas.

O planejamento urbano propriamente dito ficava restrito ao nível municipa, através da elaboração de planos diretores. Assim, "na gestão do interventor Carlos de Lima Cavalcanti é instituída a Comissão do Plano de Recife; no Rio de Janeiro, o interventor Henrique Dodsworth nomeou e conferiu grande poder decisório à Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro que elabora um plano para a cidade em 1938. Em Salvador, foi criada, em 1934, uma "Comissão do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPEUCS). A atuação de Prestes Maia como interventor de São Paulo reveste-se das mesmas características de um padrão "planejado" de intervenção no urbano. Em Minas Gerais, o Prefeito Aérico René Gianetti apresentou um "Plano-Programa de Adminisração para Belo Horizonte", racionalizando o planejamento urbano da cidade. No fim da década de cinquenta, a Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) vinculada ao movimento "Economie e Humanisme" (1941) do Padre Lebret realizou um Plano Diretor para Belo Horizonte. Este mesmo movimento elaborou planos de desenvolvimento

urbano no Recife (1954) e sobre a questão das favelas no Rio de Janeiro (1959). (Mello, Marcus - Estado, Capital e Política Urbana, Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 1982, pp. 170/171).

Pensamos ter razão Mello (1982) quando aponta a **racionalização da esfera pública** como sentido da intervenção do estado no urbano populista. "Tal processo poderia ser percebido não só pela busca de elaboração de planos para as principais cidades do país, como também pela política de regulamentação das tarifas dos chamados serviços de utilidade pública, a partir do código de águas de 1934, e de estatização dos serviços.

A política urbana no período populista, sobretudo no subperíodo anterior a JK, é marcada pela ambiguidade do Estdo, que busca ao mesmo tempo dar condições à acumulação do capital industrial e a integração social, política e ideológica dos trabalhadores urbanos através das suas intervenções no urbano e, em particular, na habitação. Por outro lado, a incorporação pelo Estado da questão social, e no interior os "problemas urbanos", não produz uma intervenção de controle sobre a urbanização. É neste período, com efeito, particularmente a partir da segunda metade dos anos 50, que são criados os extensos, ilegais e prcários loteamentos periféricos nos quais serão estacionados vastos contingentes da massa de trabalhadores urbanos produzida pela industrialização.

O urbano da fase monopolista

A concepção da questão urbana no período monopolista que se inicia em 1964 muda de padrão. Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento a questão urbana deixa de ser intraurbana. Por outro lado, a preocupação com a integração social e ideológica das massas trabalhadoras, presente na política populista desaparece pouco a pouco, sobretudo a partir de 1967. Assinale-se também que mudará o padrão de intervenção do Estado, consolidando-se a tendência já presente no período JK na qual os ivnestimentos públicos são essencialmente tratados como instrumentos da acumulação do capital. A despreocupação com a busca da integração social e ideológica das massas trabalhadoras, muda o padrão de gestão geral, e em particular, com relação ao urbano: agora a racionalidade da gestão pública será fundada na busca da eficiência administrativa. As políticas abandonam o caráter redistributivista que estavam presentes no período anterior. Isto é extremamente agudo na política habitacional. Podemos ainda acrscentar a centralização política administrativa promovida como oura marca da política pública neste novo período. Cabe ressaltar que esta centralização apresenta também a característica de promoçào de uma integração dos diversos níveis governamentais, através, entre outros, do Sistema Nacional de Planejamento.

O Planejamento passa das mãos dos arquitetos e urbanistas para os geógrafos, em primeiro lugar, e posteriormente para os economistas. Muda a escala, muda a perspectiva do planejamento: passa-se agora a falar de sistema de cidades, e não

mais na organização interna, e o urbano é pensado como variável macro-econômica do planejamento.

Em 1969 implanta-se o Programa de Ação Concentrada - PAC do Ministério do Interior, que passa a promover a execução dos projetos setoriais. Nele prevê-se como critério fundamental de alocação espacial de recursos o tamanho urbano e as microregiões. Segundo Mello (1982) a implantação dos PDLI's foi na realidade uma transição para um novo patamar da política urbana. Os PDLI's, embora considerados como instrumento da política econômica nacional, eram de caráter essencialmente físico-territorial.

O novo padrão é inaugurado com a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79). Vejamos este processo: em 1973 são instituídas as regiões metroplolitanas; em seguida é extinto o SERFHAU e criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, de âmbito interministerial e com as funções de implementar os organismos metropolitanos e de formular e gerir a política nacional de desenvolvimento urbano. Para tanto é criado o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU. Posteriormente é criado o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio - POLOMEDIO, visando reforçar as funções urbanas das cidades de porte médio.

A política urbana neste período é, então, a busca de um novo patamar de socialização da forças produtivas: abandona-se a preocupação com a organização da cidade para conceber o planejamento urbano na escala nacional. Por outro lado, a extre-

ma politização dos conflitos sociais na cidade, gerados em torno das desigualdades quanto ao acesso ao consumo coletivo, produz uma outra questão urbana. Em outros termos, o urbano na fase monopolista expressa de forma direta o conflito de classes que opõe os interesses estruturados em torno da acumulação do capital, para os quais a intervenção do Estado passa a ser um pressuposto e, de outro lado, os interesses dos trabalhadores para quem a cidade e a intervenção do Estado são instrumentos e condições da reprodução.

Tal tensão aparece no campo do planejamento através do debate entre duas concepções: o palanejamento **inter-urbano** e o planejamento **intra-urbano**. Na primeira perspectiva estão geógrafos e economistas, para quem o planejamento é antes de mais nada uma variável da politica econômica; entre os segundos encontramos os remanescentes da experiência do SERFHAU, essencialmente arquitetos, urbanistas e os recém-formados planejadores urbanos. O desenvolvimento desta tensão, marcado pelo avanço das lutas sociais na cidade, desemboca em 1981 numa proposta de lei sobre o **desenvolvimento urbano**, de concepção marcadamente intra-urbana, elaborada pela equipe do então Conselho Nacional de Política Urbana, pela qual pretendia-se controlar a "especulação imobiliária". Esta virada de orientação da política urbana coincide com a tomada de posição da Igreja Católica, através da CNBB, que naquele ano edita um documento intitulado "Uso do Solo Urbano", adotando a tese na necessidade de controle da propriedade privada da terra como base da instauração da justiça social na cidade. Ressalta-se ainda, como marco deste período, a edição da lei 6766 que instaura definitivamente o controle pú-

blico sobre o processo de loteamento periférico, com enormes repercussões sobre os movimentos sociais.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

II PARTE

Introdução

1 - Humanismo e Planejamento Urbano: a proposta do Padre Lebret

2 - A Reforma Urbana nos Anos 60

3 - Os Arquitetos e o Planejamento Urbano

4 - O Planejamento Urbano nos Anos 50 e 60

Augusto Marinho Baptista

1 - Humanismo e Planejamento Urbano: a proposta do Padre Lebret

O presente texto é uma tentativa de análise do processo de estruturação e desenvolvimento da economia humanista iniciado em França no final da década de 30, e dentro do qual se destacou a figura do padre francês Louis Joseph Lebret, responsável pela elaboração de um método de análise de pesquisa social que tem na ascensão universal do homem seu objetivo principal. A partir desse movimento nasceu o que poderíamos chamar de planejamento humanista, com grande repercussão em França, como em outras partes do mundo, inclusive no Brasil. Aqui através da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais - SAGMACS, uma espécie de escritório técnico fundado em 1947, observamos a formação e constituição do processo de investigação científica e do planejamento racional de intervenção. Com efeito, o atual estudo pretende ser somente uma contribuição a história do planejamento urbano no Brasil.

O Centro de Estudos "économie et Humanisme" fundado em França no ano de 1938 e chefiado pelo padre Lebret se constituiu numa reunião de técnicos, homens de ação e pensadores de diferentes formações que tinham como objetivo a ascensão humana universal. Um pouco mais tarde, na década de 50, organizou-se a partir desse movimento um novo organismo denominado IRFED (Centre Internacional de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé) ao qual caberia o prolongamento das investigações e experiências conduzidas inicialmente pelo Centro de Estudos "économie et Humanisme". A finalidade desta nova insti-

tuição era "trabalhar por todas as formas para provocar ou acelerar o desenvolvimento das zonas e países habitualmente qualificados de 'subdesenvolvidos ou subequipados'"(1). Tendo como motivação a elevação humana os participantes do movimento de Economia e Humanismo não pretendiam apenas "efetuar uma elaboração doutrinária e técnica correntes, mas trabalhar para que o mundo, pela evolução de seus modos de trabalho e de suas relações, se torne mais humano, através da satisfação, por etapas sucessivas, das verdadeiras necessidades e todos os povos, no seio de cada povo, das diversas camadas da população"(2). Seu objetivo não se limitava a pesquisa pura, mas igualmente a uma prática, tencionavam, eles, a ação concreta, a transformação.

A partir destas preocupações elaborou-se um sistema econômico baseado no primado das necessidades humanas, intitulado economia humana. Numa de suas publicações Lebret define que "a economia humana, enquanto pesquisa, como a disciplina, especulativa e prática, dá passagem para uma determinada população, de uma fase menos humana para uma fase mais humana, segundo o ritmo o mais rápido possíel, com o custo financeiro e humano o menos elevado possível, sem esquecer a solidariedade, que deve existir entre todas as populações"(3). Dentro desta perspectiva, a economia humana não tratará somente dos problemas propriamente econômicos, sua intenção principal é produzir os meios necessários para a organização e formação de uma nova civilização. Sendo que esta civilização da economia humana corresponderia "a uma civilização do desenvolvimento integral harmonizado, ou do desenvolvimento "optimun", no qual a valorização dos recuros será promovida em função das necessidades de todas as camadas so-

ciais, respeitando-se sua multiplicidade e diversidade. O desenvolvimento integral harmonizado é aquele que considera as necessidades de consumo e de equipamento, e assegura a produção correspondente, distinguindo necessidades atuais e futuras, prevendo a possibilidade de satisfazê-la pela produção de consumo local ou pela produção destinada às trocas. Essa perspectiva nos leva a necessidade de uma planificação desde as unidades territoriais elementares até o conjunto mundial. Não se trata, evidentemente, de propugnar um único modo de planificação, mas, pelo contrário, uma grande variedade, levando-se em conta, em cada caso, as possibilidades, as estruturas atuais, os tipos de necessidades, os estágios técnicos e culturais, a qualidade e intensidade dos esforços espontâneos ou a incrementar"(4). Lebret não pretendia qualquer tipo de uniformização ou estandartização dos homens pelo acesso de todos aos mesmos modos de vida, segundo ele, não caberia ter como referência as aspirações materialistas dos países tecnicamente mais desenvolvidos, pois estas mesmas aspirações não tem valor normativo para toda a humanidade. Diz ele, "a economia humana apresenta os princípios e métodos de uma evolução hoje universalmente desejada, mas segundo as exigências e peculiaridades de cada país, e no interior dele, de cada zona e camada social, segundo as necessidades particulares de cada população geograficamente localizada e, finalmente, segundo as possibilidades de recursos a valorizar"(5). Com efeito, a economia humana não se constitui num sistema universalmente aplicável, pelo contrário, "é apenas uma série de exigências capazes de modificar progressivamente comportamentos individuais e coletivos"(6). "Em cada caso, devem ser consideradas a fase atingida por uma população e sua atitude progressiva, estacioná-

ria ou regressiva; as potencialidades econômicas de que dispõe, sua estrutura sociológica, suas possibilidades e autodesenvolvimento ou seu grau de dependência econômica, financeira, cultural e política"(7). São múltiplos os caminhos para a passagem de uma fase menos humana para uma fase mais humana.

A metodologia de análise dos fatos sociais desenvolvida pelo padre Lebret e seus colaboradores, elege o homem como o ponto central de referência e consiste na análise de necessidades e de possibilidades contidas nas relações humanas. Segundo este movimento, como já nos referimos, a necessidade de um determinado povo é vista de uma forma extremamente variável, cada país de acordo com suas diferenças de clima, recurso, aspiração, civilização e etc., apresenta necessidades particulares, sendo portanto, impraticável qualquer tipo de generalização neste sentido. Quanto a análise das possibilidades lembra Lebret, ser preciso, ao se eleger os objetivos pretendidos, analisar a estrutura das potencialidades, ou melhor, conhecer tudo aquilo que a valorização completa dos recursos físicos ou humanos permitirá transformar em bens úteis, pois apenas algumas potencialidades, recursos físicos e humanos, podem ser utilizadas. "Segundo um plano racional de ação, as potencialidades a explorar com priioridades são aquelas capazes de satisfazer completamente as necessidades e de promover um processo autopropulsor durável"(8). O diagnóstico e a intervenção supõem, conforme esta metodologia uma dupla analise: a micro-análise dos diversos grupos de população e a macro-análise do conjunto de fatores positivos e negativos de desenvolvimento. De acordo com Lebret, "o discernimento das necessidades e possibilidades, logo, das normas indicati-

vas das fases de intervenção deixará, assim, de ser arbitrário, mas isso não quer dizer que não se deva tender a aproximar o mais possível as normas de fases de plena satisfação das necessidades de subsistência e de dignidade, aguardando as condições capazes de enfrentar a satisfação das necessidades de maior conforto"(9).

A metodologia utilizada pelo padre Lebret tinha como preocupação final, como já dissemos, a elevação da condição humana. A partir deste objetivo Lebret elaborou um guia de pesquisa social que pretendia reproduzir dados confiáveis para elaboração das ciências sociais, ou mais especificamente para a chamada economia humana. Este manual serviria como um instrumento de investigação científica, no qual o objeto da economia humana, ou seja, a elevação humana, poderia se transformar numa disciplina tanto do saber como da ação. Com efeito, a economia humana pretendia ser uma "ciência de síntese de todas as ciências sociais, bem demográficas, econômicas, psicilógica ou políticas, a economia humana não poderá construir-se sem uma base de análise meticulosa de situação do homem, dos lares, dos lugares, das condições e circunstâncias da vida e dos grupos"(10). Será portanto, a partir da investigação científica e o consequente conhecimento efetivo das necessidades humanas que Lebret acredita ser possível determinar a forma de intervir, a fim de melhorar realmente a condição do homem e garantir sua elevação.

Nesse sentido, Lebret procurou apresentar, mais especificamente, as necessidades humanas que tencionava atingir. Pelo seu método são três os tipos de necessidades humanas: em

primeiro lugar, as necessidades essenciais - seriam, aquelas necessidades imprescindíveis, obrigatórias e fundamentais para uma existência digna dos homens, correspondentes portanto às necessidade de consumo pessoal e familiar; em segundo lugar, as necessidaes de bem estar e conforto - estas resumem-se às necessidades de consumo coletivo ou de abastecimento público, a partir delas podemos avaliar, ou melhor, determinar o nível de civilização técnica; e por último, as necessidaes de superação - seriam aquelas que demonstrariam um elevado nível de civilização cultural e espiritual das pessoas, trata-se das necessidades dos meios de produção. Segundo Lebret "uma vez conhecidas com certas precisões essas necessidades, se faz possível determinar a forma em que poderia atuar para melhorar realmente a situaçao do homem, ficando assim aberto o caminho para a autêntica revolução"(11).

No entanto, observa Lebret, todas estas necessidades só podem ser satisfeitas produzindo-se ou trocando-se quantidade suficiente de bens, portanto, é preciso também considerar outros elementos, como as possibilidades de produção, tendo em vista os recursos naturais (solo, subsolo, energia hidráulica) e da população (número, vitalidade, aptidão, competência, facilidade de adaptação); os meios de produção de que se dispõe (máquinas agrícolas, oficina, indústrias, grau de racionalização); as possibilidades de intercâmbio (exportação e importação); e ainda os setores que oferecem as maiores possibilidades econômicas e culturais, cujo conhecimento permitirá determinar a orientação que terá de imprimir-se às atividades, aos movimentos demográficos e à preparação técnica e espiritual da juventude.

Com efeito, afirma Lebret, "com estas perspectivas uma análise completa deve abarcar:

a) os indivíduos e os lares, com objetivo de poder calibrar o alcance de êxito ou do fracasso humano;

b) os setores da vida humana: o alojamento ou moradia, orçamento (disponibilidades, gastos, salários e dívidas), exploração rural, oficina, fábrica e serviços;

c) os movimentos de conjunto: movimento demográfico, evolução profissional, movimento econômico (equilíbrio e desequilíbrio), movimento ideológico e político;

d) riqueza coletiva: equipamento de transporte, equipamento sanitário, equipamento urbano de conjunto, equipamento de cultura física e desportiva, equipamento cultural, equipamento espiritual, equipamento administrativo (serviço público ou semi-público)"(12).

Enfim, o processo de análise presente na metodologia desenvolvido pelo padre Lebret procura estabelecer as exigências necessárias para se atingir o bem estar comum. E para isso é preciso realizar uma análise bem sistematizada, composta por três etapas: em primeiro lugar um contato global, que permitirá

uma primeira instuição sintética da área pesquisada e se realizará mediante a observação direta, a leitura dos mapas e documentos estatísticos anteriormente elaborados e de enrevistas; em segundo lugar uma elaboração estatística, também chamada de gestão estatística, consistiria no estudo analítico em parte cifrado com exatidão e em parte descrito, não se limitando, portanto, "a uma acumulação de cifra, sendo que representa um esforço intelectual para dominar um conjunto concreto integrado por um grande número de elementos complexos"(13); e por fim, em terceiro lugar um enfoque sintético subsequente a análise que permitirá a intervenção. A interpretação da pesquisa não pode conduzir simplesmente a um diagnóstico, mas sim a um tratamento, é necessário proceder-se a ação, a transformação. Tendo como princípio a análise particular das necessidades e potencialidades de cada área pesquisada, Lebret não apresenta normas gerais de intervenção, pelo contrário, defende a ação resultante do diagnóstico realizado para ada área pesquisada individualmente que leve a um tipo de intervenção específica. Diz ele, "acusar-nos de nada propor como meio de ação concreta, seria atitude infundada. Nossa longa experiência na análise da diversidade das situações não nos autoriza a apresentar normas detalhadas de ação que não podem ser de aplicação generalizada. Em nossa perspectiva, qualquer tipo de ação deverá resultar da análise minuciosa das necessidades e potencialidades, em suma, da conjuntura local ou regional total"(14).

Como já nos referimos anteriormente, desde 1947, o movimento Economia e Humanismo tem presença no Brasil, época em que o padre Lebret iniciou na Escola de Sociologia e Política de

São Paulo o curso de "Introdução à Economia Humana", e a partir do qual se organizou a SAGMACS. Lebret foi responsável, através da SAGMACS, por uma série de trabalhos de análise de necessidades e de organizaçào do território no país, e dentre eles podemos citar: Estudo das Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo (1952/54); Estudo das Necssidades e Possibilidades dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (1954/56); Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Inústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste (1954); Análise da Estrutura Urbana do Aglomerado Metropolitano de São Paulo (1957/58); e etc.

Sobre um destes trabalhos, ou mais especificamente sobre a região metropolitana de São Paulo, temos o depoimento de Mario Laranjeira de Mendonça que faz uma descrição bastante interessante, apesar de longa, dessa pesquisa desenvolvida por Lebret e seus colaboradores - seu método, seus objetivos, suas ações, como também, uma pequena avaliação da obra de Lebret. Segundo ele, o "estudo da estrutura da Região Metropolitana foi baseado em uma técnica de análise que o padre Lebret vinha desenvolvendo, e que era a técnica de análise por nível de vida, por bairros da cidade. O fundamento de todo o estudo era uma decomposição da cidade em unidades, ou bairros, e através dele se procurava um conhecimento das condições e vida. Lebret tinha uma metodologia de levantamento e uma metodologia de representação gráfica. Daí vem, inclusive, o nome Sociedade de Analise Gráfica, para representar as condições de vida de cada um desses bairros. Esse diagrama de níveis de vida, naquela época, era muito conhecido. Era uma matriz e que se representavam, de um

lado, as condições de situação da população. Procurava-se medir o nível em que a população se encontrava, desde o nível biológico até o nível cultural, passando pelo nível habitacional, as condições educacionais, condições de emprego e assim por diante. Ao lado da análise dos níveis de vida, fazia-se uma análise dos equipamentos coletivos que correspondiam a cada um desses níveis. Esse método corresponde ao que hoje se chama de análise de indicadores sociais. Além da análise chamada de nível de vida, havia uma análise que ele chamou de análise sociológica, que foi conduzida por um grupo ligado à Unversidade, e que se preocupava em fazer um estudo de relações e mobilidade social. Um outro grupo se incumbiu de fazer o estudo da evolução histórica e das perspectivas de desenvolvimento demográfico e econômico da Região Mwetropolitana dentro do Estado e do país. A proposição do trabalho era uma reorganização da vida da cidade. Não tinha a finalidade de se tornar um plano, no sentido de plano urbanístico, como foi aplicado mais tarde. Mas ele fundamentalmente era voltado para uma identificação de problemas da população e prioridade de política de desenvolvimento, para aplicação de recursos ou para ação pública. Nesse sentido ele é bastante abrangente. A crítica que se pode fazer é a falta de instrumentalidade. Num certo sentido, o plano foi profundo em captar, em perceber problemas e indicar diretrizes. Ele partia primeiro de um problema de reorganização administrativa. Uma das recomendações importantes no aspecto institucional era a de promover a reorganização desde o nível chamado elementar desses mesmos bairros até o nível de reorganização da Região Metropolitana como um todo. Ele propunha a criação de conselhos de bairro, que eram definidos em função daquele levantamento. Propunha também

as subprefeituras, unidades que teriam uma certa autonomia de trabalho, e outros escalões administrativos da vida coletiva da Região Metropolitana. Daí resultou a idéia de descentralização. O plano também insistia em que a cidade de São Paulo era problema derivado da estrutura econômica do país, como do Estado. Muitos problemas de São Paulo só seriam resolvidos por medidas mais gerais. O que o estudo fez foi dar elementos para uma ação mais descentralizada. E não serviu como uma diretriz de governo para nenhum dos planos. Ele serviu de suporte para alguns planos setoriais, que depois utilizavam a metodologia, ou os resultados do trabalho, para uma série de trabalhos"(15).

Como podemos deduzir desta leitura, mesmo tendo sido alvo de algumas críticas, como por exemplo a falta de instrumentalidade para a realização de suas recomendações e diretrizes, os trabalhos apresentados por Lebret, que correspondia a um tipo de planejamento indicativo, desempenhou um importante papel no processo de formação e constituição do planejamento no Brasil, visto que influenciou toda uma geração de planejadores, é responsável, também, pela consolidação no país de uma metodologia que privilegiava a análise científica e racional dos fatores sociais como condição fundamental para qualquer política de planejamento.

N O T A S

(1) Lebret, Louis Joseph. Propriedade e Socialização. Barcelos (Port.), Figueirinhas, 1956 (p. 27).

(2) _____. Manifesto por uma civilização solidária. São Paulo, Liv. duas Cidades, 1961 (p. 14).

(3) Idem, p. 16

(4) Idem, p. 89

(5) Idem, p. 40

(6) Idem, p.

(7) Idem, p.

(8) Idem, p. 59

(9) Idem, p. 60

(10) Lebret, Louis Joseph. Manual de encuesta social. Madri, Rialpi, 1961 (p. 25/26).

(11) Idem, p. 32

(12) Idem, p. 35

(13) Idem, p. 43

(14) Op. cit. Manifeesto por uma civilização solidária (p. 90).

(15) Debate em E. & D. Planejamento — do populismo aos dias atuais". In: Espaço e Debate, ano I, nº 4, dez. 1981 (p.o 142/143).

2 - A Reforma Urbana nos Anos 60

Nosso principal objetivo ao analisarmos o processo de urbanização vivido pelas principais cidades brasileiras, e o consequente agravamento das condições de vida na cidade, devido a falta de uma estrutura capaz de absorver uma demanda crescente de serviços, é compreender como a questão habitacional, ao assumir o forum de problema nacional, iniciará o debate sobre a necessidade de modificação da estrutura urbana. Tentaremos compreender como o problema habitacional e a necessidade de reformas urbanas deflagraram políticas de planejamento, onde a ação do Estado não se restringiria somente a estes aspectos, mas estariam associados a uma política de desenvolvimento econômico e social.

Esta abordagem será possível basicamente, a partir das conclusões apresentadas pelo I Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963. Preocupado inicialmente em diagnosticar os problemas estruturais do país e as dificuldades advindas desse processo, o Seminári procurou, em seguida apontar algumas soluções e diretrizes possíveis para superação destas condições. Propostas como a organização de planos nacionais de habitação e territorial, e de criação de um órgão responsável pela execução da política habitacional e urbana, dentre outras, são sugeridas pelo Seminário. Não nos caberá aqui questionarmos sobre a influência, ou não, destas propostas para a organização de órgãos como o SERFHAU e o BNH no período pós-64, pretendemos, tão somente, com as limitações de nos debruçarmos sobre um único texto, captar os problemas levantados na época e as propostas de

soluções para o desenvolvimento do país; ainda que percebamos a força dessas idéias no desdobramento das políticas habitacional e urbana. Nesse sentido, nos deteremos, a partir das nossas preocupações, nas questões apresentadas pelo Seminário.

A intensificação do fenômeno de urbanização ocorrido no país a partir da década de 50, foi resultado do processo de desenvolvi iniciado nesta época. Este, no entanto, se processou de forma vertiginosa e desordenada. Muitas são as explicações para justificar o quadro caótico existente nas principais cidades brasileiras, nas conclusões do I Seminário de Habitação e Reforma Urbana são apontados como fatores determinantes desse fenômeno "a estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinam forte movimentos migratórios para os núcleos urbanos"(1).

Fundamentalmente, o processo de urbanização suscitou diferentes carências dentro dos centros urbanos, tornando flagrante a defasagem entre o forte movimento migratório para os núcleos, que resultou num crescimento populacional das cidades, e, por outro lado, a deficiência dos serviços públicos e dos equipamentos de utilização (infraestrutura).

é dentro deste contexto que a questão habitacional assumirá uma grande importância na discussão dos problemas resultantes da urbanização. A falta de moradia para a maioria dos habitantes nos principais centros urbanos dotados de condições

de higiene e de conforto, e o agravamento crescente desta situação, tornava cada vez mais esse problema, num problema nacional.

Diante da injustiça social, onde somente uma parcela reduzidíssima da população se beneficiava dos conhecimentos técnicos de construção de casas enquanto o restante sujeitava-se a viver em condições de habitabilidade incompatíveis com o grau de civilização e desenvolvimento alcançado pelo país. Foi considerado como necessário e condição imprescindível para preservação do próprio conceito de democracia, a atualização da estrutura econômica nacional, através da coordenação de esforços e da racionalização de métodos de coordenação. Dizia-se "a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social"(2). Nesse sentido, caberia ao Estado a responsabilidade de elaborar um planejamento adequado, capaz de intervir e equacionar na sua totalidade, o problema da habitação. De modo "a disciplinar as atividades no campo habitacional, incentivar quaisquer medidas que visem a solução do problema e suprir diretamente as deficiências que se manifestam"(3).

A habitação, além de se constituir num abrigo físico é também um fator condicionante de interação entre seus moradores no seio da família, e com o restante da sociedade. No entanto, a situação habitacional caracteriza-se pela "desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição demoradia e pelo deficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais em relação à demanda do povo brasileiro"(4). é preciso, com efeito,

que a situação habitacional ao se constituir num dos direitos fundamentais do homem e da família imponha limites ao direito de propriedade e de uso do solo, de modo a garantir ao conjunto da população uma justa utilização do solo urbano, a ordenação e o acesso ao equipamento das aglomerações urbanas e o fornecimento de habitação condigna a todas as famílias. É portanto a partir do questionamento, ou de uma certa relativização do direito de propriedade pleno, que a questão da reforma urbana surgirá se consubstanciará no mecanismo fundamental para organização e implementação das medidas exigidas para alteração da estrutura caótica vigente.

Como a solução do problema da habitação depende da efetivação deu ma reforma urbana, será essencial para sua realização a modificação de um artigo da Constituição de 1946, de modo a tornar exequível a desapropriação sem exigência de pagamento à vista em dinheiro. Esta modificação permitirá a execução de desapropriação de imóveis por interesse social, na medida em que sejam considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território. Esta é uma condição tida como imprescindível para qualquer tentativa de reestruturação do espaço urbano, pois a carência de recursos por parte do poder público inviabilizaria a efetivação de qualquer política de reforma urbana.

A ação governamental não estaria somente relacionada a uma política habitacional, mas sobretudo a uma política de desenvolvimento global do país, onde a questão habitacional se concretizará "através de planos nacionais territorial e de habi-

tação, com o objetivo de corrigir as deficiências quantitativas e qualitativas de moradias e equipamentos sociais, integrados num planejamento global nos níveis nacional, regional, estadual e municipal"(5). Com esse objetivo é propostro nas conclusões do Seminário, a criação de um órgão central federal executor da política habitacional e urbana com o objetivo de "disciplinar e coordenar todos os esforços necessários à coerção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território"(6).

Este órgão deveria ter autonomia financeira e competência de jurisdição sobre todo o território nacional, sendo a le incororado a Fundação da Casa Popular e o Conselho Federal de Habitação. Dentre as muitas atribuições previstas para este órgão, mencionaremos algumas:

- Fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país, através da elaboração dos Planos Nacionais Territorial e de Habitação de duração plurienal, tornando todas as resoluções que lhe parecem necessárias para assegurar o seu pleno desenvolvimento sendo que sua execução, sempre que possível, deve ser descentralizada.

- Coordenar, assessorar e estimular a ação de todas as entidades governamentais, autarquias, para estatais e privadas que exerçam atividade no setor habitacional, considerando os planos estaduais ou municipais existentes.

- Centralizar e coordenar os recursos federais destinados à habitação.

- Propor e executar medidas legais de desapropriação por interesse social, tanto para a habitação como para o planejamento urbano, e proporcionar aos órgãos responsáveis pela execução de planejameto territoriais e habitacionais recursos que facilitem a desapropriação por interesse social, observado o enquadramento prévio de tais planejamentos nos planos regionais a que pertencerem.

- Promover o entrosamento da política habitacional com a política agrária e com a de desenvolvimento econômico.

Quanto da elaboração dos Planos Nacionais Territorial e de Habitação caberá ao órgão responsável definir alguns critérios de atendimento para as áreas e população a serem beneficiadas. No que diz respeito a questão de distribuição geográfica dos atendimentos, deve ser levado em conta a densidade e o ritmo de crescimento da população, a intensidade relativa em sub-habitação, a ocorrência de esforços locais ou regionais para o desenvolvimento, quando se enquadram na política nacional de desenvolvimento, e a existência de planos locais ou regionais. No tocante às camadas da população a serem atendidas, o plano deve considerar principalmente a capacidade econômica para construção ou aquisição de moradia nas condições vigentes no mercado imobi-

liário, como também, a possibilidade de retribuição ecobômica pela moradia proporcionada através do Plano Nacional de Habitação.

Além disso, o órgão central poderá financiar e dar assistência técnica aos municípios para elaboração dos seus planos e aos órgãos regionais de planejamento. No entanto, os recursos destinados aos municípios só poderão ser liberados após a apresentação dos planos municipais ao órgão central.

O Plano Nacional Territorial a ser elaborado pelo órgão central fixará "as diretrizes gerais de planejamento territorial e distribuição demográfica, a interligação de diversos planos regionais, sua vinculação aos planejamentos de caráter econômico, e aos grandes empreendimentos de interesse nacional, de forma a obter-se o desenvolvimento físico-social integrado e orgânico das diversas regiões do país"(7). O plano deverá dar "especial atenção a distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas e habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões e valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura"(8). As normas gerais de planejamento fixadas no Plano Territorial deverão ser obedecidas em todos os níveis, regional, estadual ou municipal.

Já o "Plano Nacional de Habitação destina-se a corri-

gir o déficit de moradias e suprir a crescente demanda de habitação, serviços e equipamentos urbanos"(9). Para o estabelecimento de um plano habitacional é necessário determinar algumas diretrizes que devem levar em conta a capacidade de amortização ou pagamento das diferentes camadas da população, como também, o estabelecimento de tipos e dimensões de moradias adequadas à realidade regional e os serviços e equipamentos urbanos, e ainda, o custo desses serviços e equipamentos. Os núcleos habitacionais deste plano deverão prever a instalação, infraestrutura, nenhuma obra será realizada sem que as obras de urbanização correspondente estejam de acordo com o planejamento dos municípios onde for executada. Além do que deverá o plano desde logo adotar medidas de emergência destinadas a melhorar as condições de habitabilidade de agrupamentos de sub-habitações - tais como favelas, mocambos, malocas ou semelhantes, se constituirá numa etapa intermediária entre o estado atual dos agrupamentos de sub-habitação e os objetivos do plano.

N O T A S

(1) "Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma". Revista de Administração Municipal, nº 62, RJ, IBAM, jan/fev 1964. (p. 10).

(2) Idem, p. 11

(3) Idem, p. 12

(4) Idem, p. 20

(5) Idem, p. 12

(6) Idem, p. 14

(7) Idem, p. 20

(8) Idem, p. 20

(9) Idem, p. 20.

3 - Os Arquitetos e o Planejamento Urbano

O Instituto de Arquitetura do Brasil (IAB) publicou entre os anos de 1962 e 1967 a revista entitulada "Arquitetura", a qual objetivava traçar a linha de conduta do Instituto e servir de veículo de divulgação dos seus membros. Apesar de considerarmos bastante restrito esse período para avaliarmos a atuação desta entidade, foi ela responsável pelo desenvolvimento de um conhecimento de grande abrangência e importância sobre o papel da cidade. Com efeito, pensamos ser possível compreender a atuação desta instituição na discussão sobre reforma urbana tal em voga nos anos 60.

O principal objetivo do IAB ao publicar a revista "Arquitetura" era destacar a função do arquiteto no processo de desenvolvimento do país. A revista buscava identificar o papel da arquitetura brasileira dentro da conjuntura nacional. Nesse sentido, não tencionava realizar discussões sobre projetos arquitetônicos individuais, ao contrário, procurou frisar "a incoerência e a desrazão de tentar fazer obra arquitetônica em cidades minadas pela exploração imobiliária"(1). Aliás, será com esse espírito que a revista irá estruturar todo o seu trabalho.

Inicialmente, devemos dizer que os artigos apresentados na revista "Arquitetura" não eram necessariamente trabalhos inéditos. Na verdade, além das traduções, muitas eram as reproduções de outros periódicos da época. Apesar disso, vários artigos, mesmo de outras publicações, foram elaborados por membros associados do Instituto. Isto de certa forma, mostra que o tra-

balho de divulgação e de reconhecimento da importância do arquiteto na organização do espaço urbano e no processo de transformação da cidade assumia uma dimensão cada vez mais ampla. Dizia o redator da revista em 1965, "o arquiteto não pode abdicar da tarefa maior que lhe compete: compor o espaço urbano. Dentre os profissionais que atuam no campo do planejamento, ele é o único capaz de fazê-lo"(2). Apesar de não tencionar desqualificar os outros co-participantes na concepção e implementação do planejamento para a cidade, procurou ele destacar o conhecimento técnico, supostamente dotado somente aos arquitetos, como o único capaz de realizar efetivamente as determinações contidas num planejamento urbano.

Paralelamente ao desenvolvimento econômico ocorrido na década anterior, verificamos a intensificação do fenômeno da urbanização nas principais cidaes brasileiras e as dificuldades advindas do crescimento populacional das cidades. Dizia-se, então, que o processo de aglomeração nos grandes núcleos urbanos resultou na construção de péssimas habitações, no precário sistema de abastecimento, em deficientes condições de circulação, etc. Será a partir desta discussão que a idéia de planejamento urbano aparecerá como um mecanismo capaz de estabelecer medidas para disciplinar e ordenar ocrescimento dos núcleos urbanos do país. É nesse sentido que o IAB irá lutar "pela implementação de uma política de planejamento, que ao equacionar os problemas urbanos, regionais e de habitação, traga à população brasileira a perspectiva de uma vida comuntária, orgânica e integrada"(3). Deveria ser, portanto, de responsabiliade do planejamento dotar as cidades dos requisitos urbanísticos básicos visando a melho-

ria da qualidade de vida da população.

Diante desta tarefa, defendia o IAB uma maior participação do arquiteto no processo de desenvolvimento do país, de modo que os arquitetos pudessem elaborar medidas de planejamento mais amplas, e que se traduzissem num desenvolvimento integral do país. No entanto, a tentativa de organização de um planejamento global se chocava com o interesse dos que detinham a posse da terra. Nesse sentido, argumentava o IAB, seria necessário uma reforma capaz de "modificar a estrutura arcaica que emperra o pleno desenvolvimento e impede a repartição justa dos ... benefícios"(4).

A maioria das cidades brasileiras foi fruto de um crescimento espontâneo, não tendo sido elaborado qualquer política de planejamento que cuidasse do ordenamento e disciplinarização do desenvolvimento destas cidades. A consequência da carência de uma política de planejamento, juntamente com o processo de aceleração da urbanização foi a subida rápida e artificial do preço das terras próxima aos núcleos das cidades e a formação de uma situação socialmente nociva e improdutiva. Afirmava textualmente o IAB que esta condição resultou numa "evolução urbana marcada pelo caráter predatório"(5), pela disseminação de conjuntos de habitações anti-higiênicas e confinadas. Com efeito, nos parece que a crítica a estrutura arcaida, mencionada anteriormente, desenvolvida por membros do IAB repousava fundamentalmente na questão da posse da terra, seja a nível do espaço urbano ou seja da área rural. A relação jurídica da propriedade privada da terra é identificada como um dos principais empeci-

lhos para a formação de uma mentalidade planejadora territorial no país, e sobretudo, um forte obstáculo ao pleno desempenho dos que deveriam ser responsáveis pela elaboração de políticas de planejamento, ou seja, os arquitetos. Daí o IAB reclamar um planejamento de caráter mais amplo, a fim de superar os obstáculos apontados que "tanto emperram a evolução orgânica da sociedade brasileira"(6).

Paralelamente a tentativa de destacar a importância do papel de arquiteto no processo de planejamento das cidades, e a necessidade de superação dos obstáculos e das "relações atrasadas" presentes na sociedade brasileira, verificamos alguns membros do Instituto apresentarem como condição fundamental, ante a urgência dos problemas, a formação de novos profissionais que cuidassem do planejamento urbano no país. Segundo J. Wilhein era necessário "formar rapidamente e em grande quantidade, profissionais que possam intervir no planejamento de cidades novas e existentes, isto é, intervir no fenômeno da urbanização, típica e agressivamente presente em nossa realidade. Para atender à necessidade social brasileira, as características fundamentais da formação do arquiteto deveriam, a nosso ver ser: planejamento e desenhos de produção para construção em massa"(7).

Já em 1963 o IAB sublinhava alguns objetivos básicos da luta do arquiteto que garantisse sua legitimação dentro do cenário nacional, e que por outro lado, possibilitasse a superação dos problemas urbanos, regionais e de habitação decorrentes do processo de intensificação da urbanização, e que segundo o Instituto, seriam causadores da crescente inquietação social. A

primeira condição apontada pelo IAB era a elaboração de Planos Diretores para todas as cidades brasileiras; em segundo lugar a criação de uma lei nacional de planejamento urbano e regional; e por último a formação de um ministério de urbanismo e de habitação(8). Na verdade, alguns desses pontos foram objeto de enormes discussões, durante toda a década de 60, por aqueles que se preocupavam com a questão do planejamento urbano no país.

De um modo geral, podemos dizer que o objetivo da revista "Arquitetura", principal veículo de divulgação do Instituto dos Arquitetos do Brasil, foi tentar consolidar, senão legitimar, o trabalho do arquiteto. Nesse sentido, procurou identificar os obstáculos que dificultavam o pleno exercício da profissão, e ainda, incentivava a formulação de políticas urbanísticas para as cidades brasileiras, a fim de lhes garantir um melhor planejamento.

N O T A S

(1) S/autor. "Arquitetura, 1963". In: Arquitetura, nº 18, dez. 1965 (p. 2).

(2) BATISTA, Nogueira. Introdução ao artigo de Rubens Braga e Pierre Mas entitulado "Urbanismo, Arquitetura e Desenvolvimento". In: Arquitetura, nº 34, abr. 1965 (p. 5).

(3) S/autor. "O plano trienal e a habitação". In: Arquitetura, nº 8, fev. 1963 (p. 3).

(4) S/autor. "A participação do Arquiteto". In: Arquitetura, nº 12, jun. 1963 (p. 3).

(5) S/autor. "O governo, os arquitetos e o planejamento territorial". In: Arquitetura, nº 21, mar. 1964 (p. 2).

(6) Idem, p. 2.

(7) WILHEIM, Jorge. "O planejamento e sua importância na forma-

ção do arquiteto". In: Arquitetura, nº 24, jun. 1964 (p. 12).

(8) S/autor. "A partilha e o plano". In: Arquitetura, nº 8, fev. 1963 (p. 3).

4 - O Planejamento Urbano nos Anos 50 e 60

O presente texto é uma tentativa de compreensão do processo de desenvolvimento da atividade de planejamento urbano desde fins da década de 50 até os anos 60. De certa forma foi o momento de afirmação das políticas urbanísticas para o ordenamento e disciplinarização das cidades. Com efeito, tentaremos apontar o processo de evolução de formas do planejamento urbano, identificando as principais questões debatidas na época.

A intensificação da participação do Estado na economia a partir de 1930, com o objetivo de garantir sua própria reprodução, consolidou as propostas para coordenação e controle planejado da economia, principalmente nos anos 50. O planejamento governamental para o desenvolvimento econômico e integração nacional permitiu iniciar o debate sobre planejamento das cidades. Dentre deste contexto, a construção de Brasília consolidou a crença do "poder dos planos urbanísticos em reorganizar a sociedade, de forma a eliminar conflitos de natureza social"(1), e concomitantemente o fortalecimento da função exercida por arquitetos e urbanistas na elaboração destes planos.

Nesse sentido, a questão da reforma e a necessidade de planificação das cidades brasileiras foi profundamente discutida nas décadas de 50 e 60, fruto do desenvolvimento da economia brasileira, e sobretudo, devido ao vertiginoso fenômeno de urbanização vivido pelas cidades do país. O planejamento se constituirá num fator capaz de superar as velhas estruturas presentes na sociedade brasileira. E o planejamento municipal funcionará

como um instrumento estratégico para realização das reformas necessárias.

De um modo geral, a estrutura sócio-econômica do país é percebida como um grande obstáculo a qualquer espécie de atividade planificadora governamental. Alguns autores procuravam apontar as principais características desta estrutura:

a) os grandes latifúndios rurais... retardam a industrialização do país e provocam migrações internas incontroladas, tornando-se responsáveis pela formação de uma população urbana e regional, com condições de vida sub-humanas;

b) nas cidades, predominam uma mentalidade comercializada, revelada pelas atividades especulativas com valores de terrenos e edifícios urbanos, que torna difícil o controle do uso das propriedades urbanas pelos governos muncipais;

c) a estrutura política, legal e administrativa, nos vários níveis governamentais, é antiquada e quase nula a eficiência de qualquer atividade planificadora(2).

Portanto, a superação dessa conjuntura será condição fundamental para a implantação de qualquer política de planejamento, tornando possível, também, a configuração de uma nova economia capitalista e consequentemente de uma nova mentalidade

voltada para a produção e para a eficiência do trabalho. Com efeito, será necessário realizar reformas fundamentais que objetivem a modernização da estrutura sócio-econômica do país. Dentre as reformas essenciais apontadas se destacam: em primeiro lugar, "uma reforma agrária e urbana que democratize a propriedade e limite as atividades especulativas com as propriedades imobiliárias"(3). Em segundo lugar, "reformas nas estruturas administrativa, constitucional, financeira, bancária etc, que torna possível entre outros objetivos, a reorganização administrativa dos vários níveis de governo (particularmente visando a criação de um órgão nacional para o planejamento integral) e prermita uma melhor distribuição dos recursos nacionais"(4). Em terceiro lugar, "uma reforma educacional que possa dar às escolas brasileiras e particularmente às universidades um maior contato com as realidades do país; e além disso, outras reformas e providências que acelerem o processo de capitalização do país, ajudando-o em seu processo de modernização de estruturas e instituições"(5).

Diante desta conjuntura o planejamento municipal é percebido como um importante instrumento para superação da estrutura arcaica, então presente no país. Terá ele uma função eminentemente dinamizadora, porque representará a melhor e a mais efetiva maneira de tornar a ação dos governos municipais nacional, capaz de intensificar o progresso econômico e social da comunidade e de assegurar seu crescimento físico de forma equilibrada.

Em 1959 Hélio Modesto afirmava que a orientação do fe-

nômeno da urbanização se constituía num problema de planejamento, o qual deveria se processar racionalmente, atendido à adequação das cidades para o exercício das funções, e mais especificamente na realização da demanda pelos serviços locais de utilidade pública. Todavia, os urbanistas no desempenho de suas tarefas deparam-se com alguns problemas e limitações.

Dentre os empecilhos podemos destacar a predominância dos problemas de fornecimento dos serviços de utilidade, aonde observamos uma desproporção entre as áreas já edificadas e povoadas que possuem esses serviços e as que ainda deles não dispõem. Segundo o autor citado, "perde-se por ocasião da instalação desses serviços, a oportunidade de se utilizar a rede de serviços de utilidade pública como elemento orientador do crescimento urbano através de um plano de desenvolvimento da cidade. As facilidades consentidas pela Prefeitura para a proliferação dos loteamentos e sua ocupação desordenada provoca a inversão dos critérios lógicos de planejamento, fazendo com que a provisão dos serviços de utilidade pública seja sempre posterior a demanda"(6). Portanto, o que se observa é uma ação por parte dos especialistas sempre depois de ter sido consolidado os erros de funcionamento das cidades, tornando cada vez mais impraticável uma solução adequada.

Uma outra dificuldade é a forma de inserção dos urbanistas na estrutura administrativa. De um modo geral esses profissionais são impedidos de influir nas decisões administrativas, na medida em qe a "ação dos técnicos fica restrita no âmbito da elaboração de diretrizes do desenvolvimento físico da ci-

dade, não podendo, muitas vezes, orientar a legislação destinada a regular a sua execução"(7). Isto sem falar na participação do agente político, Prefeitos e Câmara Municipais, nas decisões técnicas ligadas ao urbanismo que prejudica "a unidade e coerência das proposições dos planos, pela substituição de critérios técnicos por critérios meramente políticos"(8). Um outro fato ligado a essa questão diz respeito ao desentrosamento das administrações federal, estadual e municipal, que "não permite aos responsáveis pela elaboração dos planos de urbanismo encontrar as diretrizes provenientes dos vários níveis da administração mencionadas, para avaliar as repercussões das mesmas nas áreas a serem estudadas"(9).

Um último ponto observado por H. Modesto que dificulta o pleno desenvolvimento do urbanismo no país é a falta de recursos materiais e humanos. Segundo ele, "essa carência de técnicos e meios materiais locais é uma das principais causas da falta de identidade dos planos com os problemas da comunidade e da sua não implementação"(10).

De um modo geral, são esses os obstáculos que impedem a formação de um planejamento consciente. Até então a maioria dos planos urbanos ou municipais davam ênfase ao aspecto físico do desenvolvimento, tornando inexequível a efetivação de qualquer plano, pois estes não correspondiam, em regra geral, às realidades sócio-econômicas locais, além do que, suas previsões para o desenovlvimento da infraestrutura careciam de estudos cuidadosos das condições econômicas locais. Fora isso, as estruturas administrativas municipais, sendo antiquadas e impró-

prias impossibilitavam a implantação de qualquer espécie de planejamento.

No entanto, na raiz dos males e das dificuldades está a falta de técnicas nas diferentes especialidades, necesários ao estudo dos problemas urbnos, os chamados planejadores urbanos. As atribuições desss últimos superam em muito a dos urbanistas. Sua ausência causa a desorientação e o empirismo das soluções proposta para os males que afligem os agrupamentos humanos. Os problemas são tratados isoladamente, em compartimentos estanques sem serem ? as repercussões de uns sobre os outros. Falta o elo de ligação e de coordenação que é fornecido pelo planejador, através do equacionamento e da análise dos problemas e da formulação das proposições para a sua solução.

Na tentativa de identificar a qualificação necessária a um planejador, para atender aos problemas existentes no país, alguns autores consideram como fundamental para o exercício desta atividade as seguintes características: em primeiro lugar, "cada planejador deve ter certo grau de especialização em seu campo profissional específico'(11). E em segundo lugar, "cada planejador deve possuir também um conhecimento razoável dos outros setores do planejamento municipal, de modo a permitir o desenvolvimento de trabalhos em equipe, conjuntamente com profissionais de outros campos. é necessário também estabelcer uma terminologia comum para o campo de planejamento no Brasil"(12).

Paralelamente ao processo de formação de planejadores para atender às necessidades do país, tenta-se estabelecer as

condições necessárias para a constituição de uma mentalidade planificadora na sociedade brasileira. É proposto a criação de cursos elementares sobre planejamento e problemas municipais nas universidades, bem como seminário e palestras educativas sobre a matéria, nas escolas secundárias de todo o país, como também a criação de cursos de pós-graduação nas universidades para a graduação de planejadores municipais especializados. Além desses casos, outras medidas são sugeridas para a organização de um programa de educação sobre planejamento municipal, e que visava criar condições favoráveis para a aceitação pelas comunidades das idéias de planejamento. A organização de uma sociedade ou associação de planejadores para estabelecer contato permanente entre as várias organizações e as escolas de planejamento, constitui-se também num dos mecanismos indicados para divulgação do planejamento no país. Contudo, lembram esses autores, para a implantação efetiva de um programa sólido que tencione a inrodução do planejamento no Brasil, é imprescindível o apoio e interesse do governo federal e dos governos regionais e municipais.

Apesar do referido a pouco, para tornar efetivo e exequível qualquer plano físico, dizem aqueles mesmos autores, ser necessário primeiramente que ele se baseie em metas seguras para o desenvolvimento social e econômico das comunidades, e que também seja acompanhado por uma revisão cuidadosa e uma modernização das estruturas administrativa, financeira e legal locais. Em outras palavras, o planejamento municipal deve ser necessáriamente integral e ademais levar em consideração a dependência entre o desenvolvimento local e o desenvolvimento regional, estadual e nacional.

Nesse sentido, um planejamento municipal integral deveria abrangir:

1 - estudo do meio físico e dos recursos naturais locais;

2 - formulação de metas econômicas e demográficas em cada setor da atividade econômica local;

3 - plano para o desenvolvimento social da comunidade: educação, cultura, saúde, etc;

4 - plano físico para todo o território municipal, compreendendo: usos da terra, setorização e circulação;

5 - planos e projetos para serviços públicos;

6 - programa para revisão da organização administrativa municipal; e

7 - exame dos recursos e dos potenciais financeiros existentes, bem como a preparação de programas governamentis a curto prazo (igual a 1 ano) e a prazo médio (igual a 4 anos ou 5 anos).

A responsabilidade pela aprovação das decisões para elaboração de programas de planejamento ficaria a cargo do poder

público municipal, constituído pelo Prefeito e pela Câmara Municipal. Já ao técnico de planejamento, por sua vez, caberia exercer a função de assessor do poder público, analisando os problemas e formulando proposições políticas e administrativas para os mesmos. O destaque dado a política de planejamento rsultou numa profunda discussão sobre o papel dos planejadores e sua forma e inserção na estrutura administrativa. Num relatório do IBAM, Diogo Lordello de Mello defende a organização de um departamento de planejamento e urbanismo subordinado diretamente ao Prefeito e operando em estreita colaboração com a Comissão de Planejamento do Município. Segundo ele, a subordinação do órgão de Planejamento e Urbanismo ao Departamento de Obras e Viação tende a trazer diversos inconvenientes de ordem prática. "O primeiro deles é que urbanismo, especialmente o planejamento a longo prazo, fica relegado ao plano secundário, em face das enormes pressões que os problemas mais urgentes (estradas, pavimentação de ruas, limpeza pública, serviço de utilidade pública, etc) exercem sobre a direção do Departamento. é natural que ante a pressão do público interessado, a solução de problemas cotidianos como esses receba tratamento preferencial"(14).

Em segundo lugar, "subordinar os planejadores ao órgão que vai executar os planos significa reduzir a independência e a autoridade dos planejadores, levando-os consciente ou inconscientemente a fazer os seus planos em função das possibilidades e dos recursos momentâneos do órgão de execução"(15).

Finalmente, uma última razão contra a subordinação do órgão de Planejamento e que o planejamento municipal, com a am-

plitude com que deve ser encarado, "é função do mais alto nível, que deve, por isso mesmo, estar imediatamente ligada ao chefe do Executivo"(16). Enfim, o que constatamos de toda essa discussão é a tentativa de definição do papel dos técnicos dentro da estrutura administrativa.

A ausência de planejamento e dos seus respectivos executores faz com que as cidades se desenvolvam mediante decisões autônomas, de indivíduos, empresas ou órgãos públicos. Com efeito, o planejamento territorial ao nível do município busca ordenar o crescimento físico das áreas urbanas, segundo os objetivos da comunidade, as funções regionais da cidade, e o equilíbrio entre as zonas rurais e urbanas. No entanto, será o Plano Diretor quem estabelecerá a política relativa ao crescimento físico da área urbana e o uso adequado da terra, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social da população. Como um instrumento básico para guiar o desenvolvimento urbano, o Plano Diretor deve apresentar as seguints características:

a) ser concentrado no desenvolvimento físico das aglomerações urbanas, estabelecendo hipóteses e previsões econômicas e sociais, na medida em que estas sejam necessárias ao planejamento físico;

b) ser de longo prazo, isto é, corresponder a um período de 15 a 30 anos, aproximadamente, embora deva ser periodicamente revisto a fim de ser adaptado a novas circunstâncias, imprevisíveis inicialmente;

c) ser abrangente, isto é, se estender a todos os elementos físicos principais da paisagem urbana, levar em conta as tendências de desenvolvimento da região circunvizinha e estar relacionado com as forças econômicas e sociais a serem acumuladas e condicionadas pelo desenvolvimento físico proposto;

d) ser geral, isto é, conter apenas as grandes linhas de composição do espaço, evitando detalhes que possam prejudicar a visão de conjunto. O detalhamento é uma fase posterior à elaboração do Plano. Embora geral, o Plano não deve ser vago, mas explicitar claramente os objetivos e princípios propostos;

e) por fim, relacionar com clareza as proposições de natureza física com as diretrizes básicas adotadas. A explicitação essa relação facilita a revisão periódica do Plano, evidenciando a motivação das proposições planejadas(17).

Quanto ao conteúdo deve um Plano Diretor necessariamente apresentar diretrizes e proposições sobre o uso do solo (áreas residenciais, comerciais, industriais, densidades de ocupação, etc.), relativa a circulação (ferrovias, rodovias, ruas, tráfego, estacionamento, etc.) referente ao equipamento básico (água, esgoto, energia, etc) sobre equipamentos sociais (parques, centros culturais, educacionais, recreacionais, etc), e ainda relativo a paisagem urbana (volumes construídos e a construir, proteção paisagística, etc.).

Contudo, além desses objetivos e diretrizes de longo prazo, o plano deve estabelecer também medidas imediatas de curto prazo que assegurem a sua continuidade futura. São instrumentos dessa política: a lei de parcelamento da terra que define as normas para a urbanização de novas áreas ou a reurbanização de terrenos loteados; a lei de zoneamento que define o uso do solo urbano em toda a área municipal, compreendendo as utilizações permitidas e a intensidade e forma de utilização; a organização de medidas legais e regulamentares, estabelecendo o órgão ou órgãos de planejamento, suas funções e relação com os demais órgãos da administração, e os progrmas de execução que definem as diversas etapas de execução do plano.

De um modo geral, tentamos apresentar aqui algumas questões debatidas nos anos 50 e 60 sobre o processo de desenvolvimento do planejamnto urbano no Brasil. Com esse objetivo procuramos, inicialmente, contextualizar o instante do surgimento da necessidade de uma política de planejamento para superaçãoda estrutura econômica, social e política vigente no país. Em seguida, apontamos os obstáculos encontrados para o desenvolvimento de um planejamento consciente, a discussão sobre a necessidade de formação de especialista em planejamento urbano e sua inserção dentro da estrutura administrativa, e ainda, a tentativa de formação de uma mentalidade planificadora no país. Como último ponto, procuramos destacar alguns instrumentos da política de desenvolvimento, seus objetivos e diretrizes.

Como se pode concluir, pretendíamos, tão somente, re-

U.F.R.J.
BIBLIOTECA
IPPUR

cuperar algumas questões do debate sobre planejamento urbano no país no momento de sua gênese, sem nos aventurarmos contudo, em conclusões precipitadas.

N O T A S

(1) OLIVEIRA, Sérgio M. "Evolução de formas de planejamento urbano". In: Revista de Administração Municipal, nº 179, abr/jun 1985.

(2) PEREIRA, Rubens de Mattos. "Subsídios para um programa de ensino do planejamento municipal e regional no Brasil". In: Revista de Administração Municipal, nº 71, jul/ago 1965.

(3) Idem

(4) Idem

(5) Idem

(6) MODESTO, Hélio. "Ausência de planejamento no Brasil". In: Revista de Administração Municipal, nº 37, nov/dez 1959.

(7) Idem

(8) Idem

(9) Idem

(10) Idem

(11) PEREIRA, Rubens. Op. cit.

(12) Idem

(13) Idem

(14) MELLO, Diogo Lordello. "Organização para o planejamento urbano". In: Revista de Administração Municipal, nº 79, nov/dez 1966.

(15) Idem

(16) Idem

(17) AZEVEDO NETO, Domingos. "Conceituação do Plano Diretor". In: Revista de Administração Municipal, nº 79, nov/dez 1966.

Apresentação

Esta parte do trabalho tem como objetivo analisar três temas. O primeiro é o Municipalismo de 1946; o segundo é o Planejamento Urbano Nacional no período entre 1966 até a década de 80 e por último, averiguar as influências do pensamento geográfico nas políticas urbanas nacionais, configurando assim parte da proposição desse projeto de pesquisa no que se refere a compreensão das concepções de planejamento, de sociedade e de urbano presentes no âmago do Estado brasileiro e da consciência social.

A importância de estudarmos o movimento municipalista de 46, consiste no fato que, ele tem em um dos seus fundamentos os princípios conceituais formuladores do planejamento urbano governamental, aqui entendido como um processo contínuo, dinâmico e consciente de intervenção do Estado na organização espacial. Esses princípios, contemporaneamente a outros, contribuiram para a elaboração, no plano das idéias, de uma concepção de Estado, de socidade e de planejamento.

Durante o período 1966-80, averiguamos as principais bases teóricas e metodológicas da política urbana orientada pelo Sistema Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU - 1966 a 1974 pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) 1974-79 e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a partir de 1979. Para tanto, analisamos os conteúdos, as diretrizes e a metodologia dos documentos e das obras publicadas pelos principais agentes destas políticas.

III PARTE

1 - O Municipalismo de 1946

2 - SERFHAU, CNPu e CNDu: principais bases teóricas e metodológicas de políticas urbanas

3 - Os Geógrafos e o Planejamento Urbano

Cátia Antonia da Silva

Buscando investigar as referências teóricas-metodológicas dos planos urbanos nacionais de forma mais específica realizamos um corte analítico geográfico na análise desses planos. Isto porque ao levantarmos a bibliografia sobre o planejamento urbano verificamos que existe uma influência bastante forte do pensamento geográfico nas políticas urbanas do I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento.

1 - O Municipalismo de 1946

1.1 - Introdução

Neste parte do trabalhos buscamos compreender a contribuição do Municipalismo de 46 quanto à formulação dos princípios conceituais de Estado, sociedade e planejamento em que mais tarde vão ser o eixo do pensamento social e político brasileiro e das bases das políticas urbanas nacionais. A Campanha Municipalista constitui-se num movimento reformador da sociedade, pois aspira maior poder político e administrativo dos municípios, através da modernização dos instrumentos diagnosticadores da realidade, para assim, o Estado, na esfera local, intervir eficazmente sobre ela, de forma objetiva e contínua, através do planejamento.

O objeto eleito pelo municipalismo foi o fortalecimen-

to do poder estatal local e sua maior eficácia e objetivodade, no diagnóstico e no prognóstico da realidade. Este movimento acreditava que modernizando e tornando eficiente o poder local consequentemente resolver-se-ia os problemas nacionais, como os desequilíbrios regionais e a pobreza dos municípios do interior.

Na elaboração deste relatório, buscando caracterizar o movimento municipalista, iniciamos-o com a sua definição e seus principais militantes. Averiguamos a seguir a caracterização da Constituição promulgada em 1946 e as críticas dos municipalistas a esta. Posteriormente buscamos identificar o caráter utópico e filosófico de suas críticas em relação ao centralismo político e à economia brasileira. Para finalizar analisamos a concepção de Estado, política, sociedade e planejamento, e também de forma suscinta o Projeto de Operação Município. Esse projeto constitui numa proposta concreta da modernização e de autonomia municipal, onde os municipalistas apresentaram-a aos prefeitos, vereadores e técnicos presentes no III Congresso Nacional de Municípios em 1954 na cidade de São Lourenço.

Quanto à bibliografia, realizamos um levantamento bibliográfico sobre a campanha municipalista, bastante ampla, na Revista Brasielira dos Municípios e na Biblioteca do IBAM. As referências citadas no relatório vêm como nota enquanto que a bibliografia mais ampla está em anexo, na parte referente as referências bibliográficas.

1.2 - O que é Municipalismo

O Municipalismo de 1946 foi um movimento que tomou ênfase entorno da Constituição promulgada neste ano. Ives de Oliveira, um dos seus líderes, em seu artigo "O que é Municipalismo" (Cadernos da Cultura Municipalista, nº 1, 1959), refere-se a este como uma nova fase histórica que se caracteriza por um novo conceito de Federação presente nos novos dispositivos constitucionais, na medida em que os municípios foram elevados à mesma categoria institucional que a da união e a dos Estados-membros. Os municípios obtiveram, portanto, igualdade de situação jurídica das demais esferas de governo, no que diz respeito a competência política-administrativa e financeira.

Retomando um pouco a concepção de fase histórica do municipalismo, podemos dizer que grande parte dos militantes desse movimento como: Ives de Oliveira, responsável pela Revista Brasileira dos Municípios (principal difusadora do movimento); Rafael Xavier, secretário-geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Novelli Junior, vice-governador de São Paulo; Otávio Mangabeira, governador da Bahia; Anísio Teixeira, secretário de Educação do Executivo Bahiano e Pedro Aleixo, secretário do Interior do Estado de Minas Gerais, entre outros, consideram este movimento como uma nova fase do municipalismo porque percebem-a como um movimento histórico-evolutivo, emergido desde a primeira Constituição (1824), quando traçou-se o arcabouço político-administrativo do país e as instituições municipais começaram a ter um princípio de regulamentação. A partir daí formaram um conjunto de intelectuais da área do Direito, da

Ciência Política e da Administração Pública, denominado Municipalidade, que formularam as bases conceituais e metodológicas do papel do município enquanto entidade política e social(1).

1.3 - A Constituição de 1946 e o Municipalismo

Voltando ao momento de 1946, a Constituição promulgada apresentou importantes vitórias para o movimento porque foi considerada pelos municipalistas como a mais municipalista das constituições uma vez que com ela foram formulados os novos dispositivos favoráveis aos municípios. No artigo 28 desta Constituição, segundo Lordello de Mello foi estabelecido a estrutura fundamental do governo municipal sob a forma de uma delimitação à faculdade dos Estados Membros de se organizarem internamente, diz o artigo:

> "A autonomia dos municípios será assegurada: a) pela eleição do prefeito e dos vereadores; b) pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: i) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das sua rndas; ii) à organização de serviços públicos locais".

Em termo da conceituação da autonomia municipal, no que se refere ao direito do município a sua própria administração, Lordello de Mello diz que a Constituição deu passo importante na autonomia, uma vez que, a enumeração constitucional dos tributos puderam ser arrecadados pelo governo municipal. A Constituição foi ainda mais longe quando delimitou a área de competência da lei federal e dos Estados. Por conseguinte passou-se a delimitar a área de competência municipal conforme expressa Francisco Brochado da Rocha (citado por Lordello de Mello, 1955):

"Como é o Estado que organiza os municípios, cabe-lhe respeitar a regra do artigo 28 da Constituição da República, definir a esfera da competência municipal, especificando as respectivas atribuições e, pois é o que se entende por serviço público local e peculiar interesse"(2).

Quanto à estrutura financeira os constituintes introduziram uma reforma essencial, reestruturando as finanças municipais, através da discriminação das rendas públicas pelas três esferas de governo. Foram reservados exclusivamente aos municípios, 3 espécies de impostos: a) o Imposto sobre os Atos de sua Economia ou assuntos de sua competência; b) o Imposto sobre Diversões Públicas; c) o Predial e Territorial Urbano.

A Constituição Federal permitiu ainda que os governos municipais lançasem mão a contribuições de melhoria, cobrassem taxas e arrecadassem quaisquer outras rendas que fossem resultantes das atribuições e da utilização dos bens e dos serviços municipais. Além dessas fontes de rendas, couberam aos municípios parte dos impostos que eram arrecadados pela União e pelos estados, porque a Constituição decretou que:

a) 10% do total que a União arrecadar do imposto sobre a renda será entregue aos municípios, exceto os das capitais, devendo a distribuição dessa cota ser feita em partes iguais;

b) Do imposto único federal sobre a produção, o comércio a distribuição, o consumo e a importação de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e ainda, no que for aplicável aos minerais do país e

da energia elétrica, 12% deverão ser entregue aos municípios, em cotas proporcionais à sua área e população, ao seu consumo; e

c) Quanto à arrecadação estadual de impostos, exceto a do imposto de exportação, exceto, em município que não seja o da capital, o total das rendas municipais de qualquer natureza o Estado entregar-lhe-á anualmente 30% do excesso arrecadado;

d) Dos novos atributos que venham a ser criados pela União e pelos Estados, 40% deverão ser entregues aos municípios onde tiveram realizadoa cobrança.

Todas essas fontes (formas) de arrecadação de renda permitiria ao município um maior fortalecimento da economia local, fato indubitavelmente reivindicado e proposto pelos constituintes municipalistas.

Não obstante os municipalistas não se satisfazem somente com a aprovação dos dispositivos, mas sinalizam a necessidade de sua implementação. Alguns municipalistas mais radicais como Rafael Xavier, afirmaram que esta mudança institucional não consiste numa grande reforma porque esses novos recursos arrecadados pelos municípios não alterariam a divisão percentual da renda pública, pois

"a reação constitucional em favor dos municípios do interior não se traduz num freio na renda da União e dos Estaos, assim como na renda de vários órgãos centrais"

1.4 - O Caráter Utópico-filosófico do Municipalismo

A reflexão do municipalismo sobre a base do desenvolvimento municipal tem um caráter filosófico, doutrinário: a partir da valorização do homem e do povo, enquanto cultura nacional. Os municipalistas percebem o município (1) como a expressão da realidade da vida local, por onde o homem poderá desenvolver-se material (através da satisfação das necessidades materiais) e espiritualmente (através do desenvolvimento político e filosófico, isto é, participação dos indivíduos na vida social; ou ainda, (2) como a unidade local de expressão da integração do "espírito político encarnado no povo"). Esta concepção política e filosófica de caráter utópico para se sustentar elabora um arcabouço histórico nacionalista, tendo como argumento as lutas políticas de determinados grupos (o qual o movimento conceitua não como grupo, mas como povo) que durante o período colonial, reivindicavam a organização sócio-política do município.

A valorização do homem passa, portanto, pelo desenvolvimento espiritual da vida humana, conciliada ao desenvolvimento dos meios materiais "fruto da técnica e do industrialismo moderno". O municipalismo considera-se pragmático e doutrinário, na medida em que critica as teorias políticas que propunha um

"lirismo político consubstanciado na chamada e hipotética igualdade perante a lei se pode dar com a possibilidade de se dar também a cada individuo idêntica oportunidade de usar o\e obter os instrumentos da civilização moderna" (p. 23) Oliveira, Ives - O que é Municipalismo 1959.

A questão que o municipalismo se coloca é, neste sentido, identificar as possibilidades do homem viver melhor. Um dos argumentos defendidos por este movimento constitui-se na melhor redistribuição da riqueza da terra, aproveitando-a de forma racional. O racional aqui aparece como um elemento determinante de igualdade e justiça social, na medida em que embasado pela técnica, ou seja, pelo reconhecimento objetivo da realidade poderá atuar de forma eficaz. (Retomaremos a este argumento posteriormente).

> "em nome de uma concepção filosoficamente mais igualitária e tecnicamente racionalizada que não esqueça os direitos do indivíduo, nem negue o bem estar coletivo de todas as comunidades ao mesmo tempo, dando a todos o mínimo de condições de vida" (Iidem p. 23)

Por outro lado, a doutrina municipalista defende o argumento que a valorização do homem deve ser sem distinções regionais, econômicas, sociológicas ou morais, senão

> "corrigir as desigualdades humanas, fruto da inoperância e da falta de consciência racional da distribuição da riqueza da terra e das condições geográficas." (idem p. 23).

Ao diagnosticar a realidade nacional essa doutrina percebe que os problemas nacionais tais como a pobreza dos municípios e da população do interior, as grandes desigualdades sócio-espaciais da riqueza e a instabilidade da economia brasileira são consequências do centralismo político-administrativo e financeiro em mãos da União, da estrutura econômica do mercado brasileiro, em função da sua dependência externa.

1.5 - O Centralismo Político e a Economia Externa como Problemas Nacionais

No que se refere a centralização do poder político e financeiro em mãos da União é considerada pelo movimento como profundamente injusta, uma vez que são os municípios do interior que geram a riqueza nacional e essa riqueza não é redistribuida a estes nem através de tributos, nem de gastos sociais, porque ficam com reduzida parcela de tributos, embora já se tenha os dispositivos favoráveis à administração local. Neste sentido, a crítica de Xavier ao centralismo, argumenta-se que

> "o municipalismo dos centros politicos-administrativos é contra o Estado leviatã e o capitalismo concentrado em algumas torres de comando sobre extensões enormes de povos reduzidos à vassalagem" (p. 101, Xavier, R. O Município e a Realidade Nacional, 1953.

O excesso desse centralismo, descrito por Xavier, produz uma desordem econômica e financeira, engendrando numa inflação que se expressa como:

> "1 - Criação de uma industrialização artificial da técnica de produção; industria aquela e que só pode subsistir sob o protecionismo alfandegário e em regime de inflação creditória;
>
> 2 - sensivel diminuição da produção primária, principalmente de gêneros destinados à alimentação;
>
> 3 - deslocamento em massa da mão-de-obra operária agrícola para a indústria e consequente elevação dos salários;
>
> 4 - desequilíbrio profundo da produção de matéria-prima e da produção industrial (...) e a de gêneros de alimentação (...);
>
> 5 - enfraquecimento do mercado interno, cuja capacidade de absorção se mantém em franco declínio, quando ele seria a válvula de segurança e o ponto de apoio do desenvolvimento da economia nacional;
>
> 6 - diminuição ou estagnação do volume físico da produção e da circulação ou, pelo menos, falta de correspondência com o vertiginoso aumento dos valores;
>
> 7 - rápido crescimento de todos os índices representativos dos valores - arrecadação pública, giro comercial, empréstimos e depósitos bancários, meio circulante em potencial monetário, enquanto os índices de

volume físico da produção eda circulação e a área cultivada se mantêm estacionária em sua quase totalidade;

8 - índices alarmantes da queda da quantidade da produção per capita, crescimento do custo de vida, esboçando-se, no momento, a ameaça de falta do essencial para a alimentação do povo;

9 - no campo social, greves, mal estar, empobrecimento da maioria afrontada pelos requintes do luxo daqueles que se aproveitaram da inflação, jogo e prostituição;

10 - no setor de ensino, o quadro das proporções dos alfabetizados de 10 anos e mais, segundo as regiões fisiográficas e as unidades da Federação em confronto com os dos municípios das capitais e os do interior, põe a des oberto a dolorosa realidade que temos a enfrentar" (p. 48, Xavier, R. - Pela Revitalização do Município Brasileiro, 1984)(4)

Para Xavier, portanto, a causa principal da inflação deve-se ao desequilíbrio entre a população consumidora, que é bastante extensa, e o reduzido número de produtores de bens primários e industriais, bens estes de primeira necessidade. Como solução, propõe a maior oferta desses bens via aumento da população ativa dessa produção. Para tanto, Xavier anuncia que para solucionar esses problemas somente será possível através da descentralização administrativa - autonomia municipal, como também a descentralização das indústrias no Distrito Federal e o Estado de São Paulo. Entretanto, convém ressaltar que o conceito de autonomia municipal não significa que todos os encargos e recursos sejam transferidos para o município, muito pelo contrário, a reorganizaçào municipal compreende-se

"(...) também a necessidade de assistência estadual e federal para fins normativos e colaborativos técnicos, assim como a da lei geral reguladora da administração financeira e da tomada de conta da prefeitura". (p. 111, Xavier, R. - O Município e a Realidade Nacional, 1952)

Quanto á economia brasileira, os municipalistas consideram-a débil e instável, dependente das oscilações da economia mundial que resulta num desequilíbrio da organização do espaço territorial, pois este tipo de desenvolvimento produz o cresci-

mento urbano e a concentração da riqueza nas grandes capitais em contrapartida à pobreza rural e a miserabilidade da vida do interior.

> "Desenha-se aqui, nitidamente, o velho problema do mercado interno. Será uma arquitetura nas nuvens, uma construção sem alicerces, toda obra de revitalização nacional, tentada fragmentariamente naqueles vários setores, se não prepara, concomitantemente, um terreno sguro sobre o qual se alicer o edifício da grandeza nacional. Este terreno é, nada mais, nada menos que a infraestrutura nacional. Poderemos produzir desabaladamente, poderemos perfurar centenas de poços de petróleo, poderemos aproveitar a força de Paulo Afonso, a do Iguaçu e de quantas quedas d'água existam no país, poderemos cortar o Brasil de estradas de ferro e estradas de roagem - e todo o fruto do nosso engenho se escoará através de grandes portos para os longicuos mercados estrangeiro e continuaremos a ser um país de economia semi-colonial, sempre a girar na órbita dos interesses comerciais estranhos, se não tivermos capacidade para utilizar e consumir a nossa própria riqueza.
>
> As populações do vasto interior vivem, geralmente, em estado de profunda pobreza quando não de miséria. A sua capacidade aquisitiva é baixíssima. é óbvio (...) que, ou criamos uma situação de independência, ao menos relativa, para a nossa economia, tornando o nosso povo capaz de absorver uma porção substancial das utilidades que produzimos, ou teremos que continuar caudatários do mercado internacional, oscilando ao sabor de caprichos momentâneos e competindo em situação desvantajosissima com as grandes potências econômicas". (p. 3, Xavier, Rafael - O Município e a Realidade Nacional, 1952)

1.6 - A Análise da Organização do Estado-Nação: O Objetivismo Tecnocrático e a Modernização Estadual

A concepção da realidade nacional pela utopia municipalista no que se refere à sociedade civil e ao Estado, baseia-se nos pressupostos de Alberto Torres que percebe a sociedade civil e o Estado como elementos que não são organizados. O fortalecimento da nação passa pela modernização técnica do aparelho político-administrativo, de forma que a política aí é conceituada como a "técnica de realizaçao do bem comum", pois considera o Estado como o órgão pensante (central) do organismo social, que, por sua vez, não está organizado. Por isso, sustenta o argumento, a sociedade, "restante do corpo da nação", não poderá ser

organizada e apresentar-se-á sempre débil e vulnerável em relação a outras nações.

Percebe-se, portanto, que essa visão funcionalista e tecnocrática de nação esvazia o poder político da sociedade civil, na medida que não a concebe como agente produtor da nação. A eficária e o dinamismo da nação somente é percebido quando o Estado estiver objetivamente se constituído, "organizado". Portanto, o Estado e a sociedade são pensados como elementos de subjunção, no qual a dinâmica da sociedade está subordinada a dinâmica do Estado e não vice-versa, pois não se percebe as composições de forças políticas na sociedade induz e determinam a dinâmica do Estado.

> "(...) só há um fator, uma força, um instrumento, uma vontade, uma inteligência com a funçã de promover a ação nacional, de manter a vida do país, no que o interessa em conjunto permanente: é o aparelho político-administrativo. A nação a que falta este ógão está condenada a dissolver, a desagregar-se ou a ser conquistada se o momento é propício ao surto de outro povo mais forte". (p. 42, Xavier, Rafael - Campanha Municipalista, 1950)(50)

Neste sentido, a causa dos problemas nacionais está articulada a inorganização técnica e racional do Estado, pois

> "(...) é precisamente no aparelho político-administrativo, que se encontram os sulcos mais profundos da inorganização nacional. é sua a responsabilidade de haver obstado a que a civilização brasileira seguisse o seu destino natural é lógico". (p. 42, idem).

A crítica municipalista à inorganização do Estado e do povo se legitima com as expressões de Alberto Torres, frequentemente citadas:

> "O Brasil é um país que nunca foi organizado e está cada vez menos organizado. Sua ordem aparente e sua legalidade superficial correspondem, na realidade, a uma perca constante de forças vivas: o povo longe de ser haver constituído social e economicamente a riqueza extraída, explorada e exportada, em sua quase toda, em sua quase totalidade, sem compensação". (p. 643 -Planejamento Municipal, Neiva, A. Herl - Município e Planejamento: um golpe de visto, in Revista Brasileira dos Municípios, ano III, nº ii, jul/set. 1950)(6)

Por outro lado, a intervenção do Estado na sociedade tem como pressuposto a negação da ideologia liberal; os municipalistas renegam a liberdade de mercado, uma vez que ela leva a usurpação, ganância e egoísmo de determinados grupos que se concentram nas capitais em contrapartida à pobreza das populações rurais; neste contexto, a ação eficiente, racional e técnica do Estado permitiria a maior redistribuição da riqueza e, por conseguinte, maior igualdade sócio-espacial.

A instrumentação do aparelho administrativo para se tornar racional e tecnicamente eficiente dar-se-ia através das estatísticas onde os municípios poderiam conhecer sua própria realidade, através da mensuração dos dados e por conseguinte, intervir nos problemas, através do planejamento, para tanto, os municípios, através da Associação Brasileira dos Municípios, realizaram convênios com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Convênio Nacional de Estatística Municipal estabelecido entre o IBGE e os municípios, tinha como objetivo a elaboração de um cadastro municipal, através de Agências de estatística, uma vez que permitiria o fortalecimento da unidade (local) da nação e percebendo o município como parte do todo nacional, realizar-se-ia também maior integração deste com os estados e a União no tratamento dos problemas sócio-econômicos.

Logo o fortalecimento da competência administrativa do município, a partir do tratamento estatistico, chegar-se-ia a um conhecimento objetivo da realidade, isto é, conhecimento mensurável, preciso, e assim, estar-se-ia prestes a uma solução obje-

tiva que se daria através do planejamento.

Segundo Xavier (1952)

> "(...) já hoje o Brasil possui a consciência do planejamento, aos poucos vamos vencendo o empirismo e dando corpo às idéias objetivas e as normas do comando político. A técnica já não é olhada com aquela displicência irônica que caracterizava o administrador improvisado. Ela imp"oe-se como uma contingência de realizar e perceber". (p. 102, in: O Município e a Realidade Nacional (Xavier, R. 1952)

1.7 - A Lei Pró-Município como Proposta Municipalista de Modernização e Autonomia Municipal

O avanço a um planejamento com proposta longa e abrangente foi apresentado no projeto da Operação-Município (Lei Pró-Município, de 27 de abril de 1957, no Distrito Federal). Este projeto propunha ser um plano abrangente, plano de ação e de recursos financeiros, estabelecendo as normas para a municipalização dos serviços, além da realização de obras, empreendimento e serviços, por parte da União, dos Estados e dos municípios em um regime de cooperação, tendente a assegurar o desenvolvimento planificado dos municípios e a fortalecer as regiões geo-econômicas que foram definidas a partir do consórcio de municípios, segundo "um condicionamento político administrativo de base e dentro dos princípios republicanos da Constituição".

Em suma, este projeto buscava determinar a relação recursos/obrigações administrativas, percebendo a proporção que couberia à União e ao município ou ao consórcio de muncípios, tomando como base os fatores: maior rentabilidade, maior interesse econômico, regional ou municipal, maior interesse social e maior renda municipal(7).

N O T A S

(1) Xavier, Rafael - Município - Fundamento do Regime Democrático 705/712, Revista Brasileira dos Municípios, ano II, nº 8, outubro/dezembro, 1949.
OLIVERIA, Ives - O que é municipalismo. In Cadernos da Cultura Municipalista, nº 1, 1959.

(2) LORDELLO DE MELLO, Diogo - Panorama da Administração Municipal Brasileira. In Cadernos de Administração Pública, nº 26, Getúlio Vargas 1955.

(3) Xavier, Rafael - O Município e a Realidade Nacional, IBGE, 1952.

(4) Xavier, Rafael - Pela Rentalização do Município Brasileiro, IBGE, 1948, p. 48.

(5) Xavier, Rafael - Campanha Municipalista, IBGE, 1950, . 42.

(6) NEIVA, A. Herl - Município e Planejamento: um golpe de vista. In Planejamento Municipal, Revista Brasileira dos Municípios, ano III, nº 11, jul/set 1950.

(7) Breve justificação do substituto ao projeto da "Operação-Município". Lei Pró-Município. Associação Brasileira de Municípios, Rio de Janeiro, DE, 27/04/1957.

2 - SERFHAU, CNPU e CNDU - Principais Bases Teóricas e Metodológicas de Políticas Urbanas

2.1 - Introdução

Conforme foi apresentado anteriormente, este segmento do trabalho tem como finalidade perceber as principais características e as bases teóricas e metodológicas das políticas urbanas orientadas pelo Sistema Federal de Habitação e Urbanismo, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Na parte referente ao SERFHAU, buscamos identificar como sua política compreende o urbano, quais os seus principais trabalhos a partir do Programa de Ação Concentrada, e de forma suscinta, os objetivos, os conteúdos e a metodologia do Plano de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI. Sobre a CNPU e o CNDU averiguamos também de que maneira percebem o urbano e as suas novas formas de intervenção.

Portanto, não é objetivo deste texto, apresentar os efeitos concretos das políticas implementadas por esses órgãos, embora muitas vezes recorremos ao contexto histórico, a fim que melhor pudéssemos compreender os limites das análises teóricas do planejamento urbano nacional ocorrido durante esse período.

2.2 - O Sistema Federal de Habitação e Urbanismo: Conteúdo e Metodologia

A tentativa de realização de um sistema abrangente, global e estruturado de planejamento urbano brasileiro ocorre a partir da década de 60, quando os problemas urbanos começaram a ser apreendidos de forma mais contundente pelos administradores e planejadores urbanos (economistas, urbanistas, geógrafos, etc). O nível de percepção desses problemas se dá em função de sua magnitude: é a alta taxa de crescimento demográfico, o êxodo rural-urbano, a crescente concentração urbana e a alta degradação da qualidade de vida nos centros urbanos. Os planejadores e administradores percebiam que para solucionar esses problemas seria necessária a elaboração de um sistema de planejamento urbano que integrasse os diferentes níveis de governo. Neste sentido, caberia a União a organização mais ampla desse sistema, a qual teria como meta a reorganização e modernização administrativa, permitindo, assim, munir os governos estaduais e principalmente as prefeituras, de instrumento de ação, recursos técnicos, humanos e institucionais a partir de uma racionalização técnica(1). Foi dentro deste contexto, que a política de desenvolvimento urbano do Plano Decenal, formula um enfoque abrangente de desenvolvimento urbano, que mostra a necessidade de uma política específica que transcenda um plano meramente local urbanístico, para tanto, promete uma política urbana que compatibiliza o desenvolvimento urbano com o desenvolvimento regional(2). Por conseguinte, o Plano Decenal promove uma política de desenvolvimento local integrado, operado na área do governo federal que conjuntamente com os estados e municípios pro-

pondo conscientizá-los, procurar compatibilizar o desenvolvimento sócio-econômico nacional com as realidades micro-regionais e municipais através do Sistema de Planejamento Local Integrado(3). Neste sentido, ocorre durante 66 até 1968 a elaboração de estudos diagnósticos e prognósticos do espaco brasileiro, a fim de tornar compatível o desenvolvimento urbano com o regional. Esses estudos realizados pelo Conselho Nacional de Geografia do IBGE são: o agrupamento dos municípios em micro-regiões homogêneas e a definicão de polos de desenvolvimento, como também a conceituacão das regiões metropolitanas.

Por outro lado, o Plano Decenal trata de completar institucionalmente o Sistema de Planejamento Nacional através de apoio ao implemento dos programas nacionais de desenvolvimento. Para tanto, o Ministério do Planejamento, pelo Decreto nº 59917 em 20 de dezembro de 1966, designa o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo para ser o órgão responsável pela coordenação e implementação da política nacional no campo do Planejamento Local Integrado, que passa a supervisionar as fases de elaboração dos planos locais. Neste sentido, coube ao SERFHAU além das implementações do Planejamento Local Integrado promover o treinamento de pessoal técnico, através da realização de cursos e seminários de administração sobre Desenvolvimento Integrado, visando modernizar as bases da administração municipais na execução de suas funções através da formação de novos técnicos e aperfeiçoamento dos já existentes. O SERFHAU passou a organizar uma documentação específica de Planos de Desenvolvimento Local Integrado e de Administração Municipal através de manutenção de bibliotecas especializadas e a publicação dos trabalhos técnicos

editados mensalmente no Boletim Informativo do SERFHAU, que era distribuído a todos os órgãos federais, estaduais, prefeituras e outros setores relacionados(4).

Em 11/06/69, ocorre uma nova reorganização administrativa no SERFHAU em função da portaria ministerial nº 214, que institucionaliza o Programa de Ação Concentrada do Ministério do Interior. O PAC, por sua vez, passa a visar, por etapas, a promoção do desenvolvimento local integrado das cidades de todo país, através da execução de projetos setoriais, principalmente os que se relacionam ao saneamento básico, habitação e à reorganização administrativa das prefeituras, selecionando, de início 10% dos números de sedes municipais brasileiras e abrangendo, portanto, 50% da população urbana do país(5).

Os principais trabalhos do SERFHAU em cumprimento ao Programa de Ação Concentrada foram os seguintes:

- Execução de Programas de capacitação de recursos humanos de vários níveis; foi implantado o curso de Mestrado em Planejamento Urbano pela COPPE - Coordenação de Programa de Pós-Graduação de Engenharia da UFRJ; realizados cursos de Planejamento com 8 meses de duração para o pessoal técnico da SERFHAU, 3 cursos de introdução ao planejamento integrado na faixa pioneira, na região metropolitana e no planejamento micro-regional, etc.

- Produção de relatório sobre 455 municípios para pri-

meira etapa do PAC através do principal Centro de Informação do SERFHAU (CIDUL).

- Reorganização dos cadastros de técnicos de planejamento e empresa de consultoria de planejamento.

- Execução em 40 municípios de programa de treinamento, reformas administrativas das prefeituras e elaboração de cadastros imobiliários e serviços, através das equipes volante de municípios-escola.

- Estabelecimento de um sistema de financiamento aos governos municipais para elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, cujo gestor era o SERFHAU, com os recursos do BNH através do FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Integrado. O FIPLAN com os recursos do fundo de garantia por tempo de serviço, através de resoluções do Conselho de Administração do BNH estabeleceu para a operação do Sistema de Planejamento Local Integrado, o financiamento para os municípios de 25.000 habitantes na Amazônia e de mais de 50.000 nos municípios das demais regiões brasileiras.

- Estabelecimento de um sistema de distribuição de planos integrados a 70 pontos de decisão (superintendência) dos governos federal e estadual interessados, buscando a viabilização da integração vertical entre os vários níveis de governo.

- Os municípios para terem direito aos recursos da FIPLAN tinham que apresentar os Planos Diretores Locais Integrados que eram diferenciados conforme as caracteristicas dos municípios. Aos municípos de menos capacidades, ou seja, as pequenas cidades sede de municípios, foram elaborados planos de nível mais simples denominado "Relatório Preliminar de Desenvolvimento Integrado". Para as cidades de porte médio à nível de polo estadual foi elaborado o Termo de Referência do Plano de Ação Imediata (PAI) e para as cidades a nível de polo macro-regional elaboraram os Termos de Referência para os Planos de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI. Ainda foram elaborados documentos de orientação para os planos micro-regionais de desenvolvimento a nível inter-municipal, visando atender as necessidades comuns de grupos de municípios(6). A elaboração dos Planos de Ação Imediata, dos Termos de Referência visavam a pré-identificação das informações e da definição de concorrência pública, de forma assim, facilitar na adjudicação dos serviços técnicos pelas empresas consultoras. é importante ressaltar que o SERFHAU orientou também os planos da Região Metropolitana.

O Sistema Federal de Habitação e Urbanismo financiou, de acordo com as prioridades do PAC, 180 relatórios preliminares de Desenvolvimento Integrado, 44 Termos de Referência de Planos de Ação Imediata, 18 Termos de Referência de Planos de Desenvol-

vimento Local Integrado, 4 planos para Região Metropolitana, 9 cadastros técnicos municipais, 11 Termos de Referência de Plano micro-regional e 2 Planos Micro-Regionais, totalizando cerca de 300 instrumentos de planejamento. Executou também em 40 prefeituras o Programa de Treinamento de Planejamento e de reforma administrativa municipal, além de elaborar Cadastros Imobiliários e de Serviços nas diversas regiões brasileiras através de equipes volantes do Município-Escola(7).

2.3 - O Plano de Desenvolvimento Local e Integrado: Objetivo, Conteúdo e Metodologia

A partir da apresentação dos 4 planos diretores de Denvolvimento Local Integrado: o Relatório Preliminar, o Plano de Ação Imediata, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado e os Planos Micro-Regionais, tentaremos neste item apresentar os principais conteúdos, objetivos e metodologia do Planejamento Local Integrado a partir da análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Local Integrado que era o mais complexo e profundo dos planos.

O Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) propriamente dito, que consiste no mais complexo dos planos, abranger os aspectos econômicos, sociais, físico e intitucionais, visando ao desenvolvimento a nível municipal, intermunicipal e buscava integrar a região em que se situa o município nos Planos Micro-Regionais.

O PDLI tinha como objetivos gerais promover o desenvolvimento econômico e social do município, e modernizar a administração municipal, tornando mais racional e eficiente os serviços prestados pela prefeitura. Os objetivos específicos propostos por este plano definia uma política de desenvolvimento baseada primeiramente num dianóstico onde detectaria as necessidades e possibilidades de desenvolvimento municipal para assim fixar diretrizes de desenvolvimento a médio e longo prazo e estabelecer, dentro dessas diretrizes, os programas de ação que a prefeitura pretendesse executar ou promover considerando os prazos e as competências necessárias (pessoas, material institucional e outros). Por outro lado, essa política objetivava iniciar e consolidar um processo permanente de planejamento municipal que assegurasse a inter-relação entre os planos gerais a longo prazo com os planos de médio prazo(4).

Quanto à metodologia e ao conteúdo do Plano de Desenvolvimento Local Integrado, podemos dizer que este dividia-se em duas fases. A primeira consistia no Estudo Preliminar, o qual correspondia a uma avaliação global e preliminar do desenvolvimento social, econômico da organização física do município e das condições da administração municipal. A segunda fase é a do diagnóstico, onde buscava-se analisar os problemas de desenvolvimento selecionados na fase anterior, mensurando-os em seus aspectos quantitativos, qualitativos e locacionais e proceder a uma avaliação dos serviços prestados pela esfera municipal, percebendo sua organização administrativa (pessoal, método, procedimento, equipamento, etc) e dos seus recursos financeiros disponíveis. O conteúdo do diagnóstico era decomposto em 3 partes:

desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e diagnóstico da organização territorial(4).

A terceira fase consistia no Plano de Diretrizes, onde definir-se-ia os objetivos gerais de natureza econômica, social e territorial do desenvolvimento qualitativo, quantitativo e locacional do município. Nesta fase foram fixados a política de desenvolvimento dos municípios e as diretrizes de desenvolvimento a médio e longo prazo.

A instrumentação do plano foi a quarta fase. Nela traduz-se as diretrizes gerais em elementos adequados para orientar o plano de ação, possibilitando, portanto, posteriormente, uma opção política quanto às intervenções dos prefeitos à distribuição de seus recursos e da cronologia das suas operações de longo prazo.

A última fase constava-se na Instrumentação Legal do Plano, que deveria orientar e regulamentar a ação dos agentes públicos e privados que intervêm no desenvolvimento do município, assegurando a diretriz econômica, social e territorial anteriormente fixados através de três programas: o progrma relativo às atividades-fim da prefeitura, o programa quanto às atividades-meio da prefeitura e, por fim, o programa dependente de outras gestões governamentais(8).

Neste sentido, tenta-se estabelecer o planejamento urbano enquanto um processo contínuo, de longo a médio prazo(9).

N O T A S

(1) COLE, H. J. - "O Desenvolvimento Urbano no Brasil". In: (R) IBAM nº 76/1966.

COLE, H. J. - Desenvolvimento Urbano no Brasil. In: (R) IBAM, nº 104. 1971.

COLE, H. J. - Sistema Nacional de Planejamento Integrado. In: Revista de Administração Municipal nº 74, 1966.

FERREIRA, F. Whitaker - Um roteiro de pesquisa para o planejamento urbano. In (R) IBAM, nº 75, 1966.

MENDES, ALUISIO G. - Estatutos do Planejamento Integrado Municipal (R) IBAM, nº 80, 1966.

PEREIRA, R. de M. - Subsídios para um programa de ensino do planejamento municipal e regional no Brasil. In (R) IBAM, nº 71, 1965.

PEREIRA, R. de M. - Integração do planejamento físico no planejamento governamental. In (R) IBAM nº 68, 1965.

TAVARES, HERMES M. e CAVALHIERI, P.F. - Desenvolvimento e experiências de planejmento local. In (R) IBAM, 1976.

(2) BERNARDES, Lysia - Política Urbana - uma análise da experiência brasileira. In Análise e Conjuntora, vol. 1, nº 1, jan/abr. 1986.

(3) FORTUNA, Afonso A. P. - O esforço governamental de planejamento urbano. In Revista de Administração Municipal, nº 129, 1975.

(4) BRASIL - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo: programações executadas 67/70, março de 1971 (p. 5/32).

(5) BRASIL - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo: Áreas Metropolitanas e Desenvolvimento Integrado no Brasil - Rio de Janeiro, SERFHAU - SENAN, 1967.

(6) MINISTÉRIO DO INTERIOR: SERFHAU - Orientação quanto a elaboração e a apresentação dos Planos Micro-regionais de Desenvolvimento Integrados, março de 1971.

(7) BRASIL - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Evolução e programas de trabalho do Ministério do Interior - SERFHAU, dezembro de 1972.

2.4 - A Segunda Experiência de Planejamento Urbano Nacional: A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas

A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana foi criada pelo Decreto nº 74156 de 6 de junho de 1974, inaugurando um período de maior ênfase para o tratamento do urbano, uma vez que o II Plano Nacional de Desenvolvimento dedicou um capítulo inteiro ao estudo da urbanização do país (Vide Brasil, Presidência da República - II Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 1975/1980)(1). Durante o período de criação do CNPU foram criados novos instrumentos legais e modificados os existentes; o organograma do Instituto Brasileiro de Planejamento Econômico e Social - IPLAN/IPEA é reformulado com a divisão da Coordenadoria de Planejamento Regional (CPR) em dois setores: Setor de Desenvolvimento Urbano e o Setor de Desenvolvimento Regional. Cabia ao setor de Desenvolvimento Urbano assessorar o CNPU e o IPLAN através de apoio técnico prestado pelo corpo técnico da Secretaria Geral do SEPLAN, na elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, na parte referente ao desenvolvimento urbano e por conseguinte, acompanhar na execução das diretrizes desse plano; na orientação e no apoio à implantação das Regiões Metropolitanas e ao impacto dos grandes projetos nacionais (ITAIPU, SUAPE, Camaçari, entre outros), e no fortalecimento dos núcleos urbanos na região centro-oeste e norte(1).

As bases conceituais do Sistema Nacional de Desenvolvimento orientado pelo CNPU foram diferentes daquelas formuladas pelo SERFHAU. Enquanto esse analisava o processo de urbanização

na perspectiva mais local (municipal) e intra-regional (micro regiões homogêneas), o Sistema Nacional de Desenvolvimento presidido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento realiza uma anáise espacial mais ampla do processo de urbanização. Os problemas urbanos apresentados pelo II PND não se diferem muito daqueles apresentados pelo Plano Decenal, entretanto, os argumentos são diferentes: o processo de metropolização dita crescente, desordenada e prematura é tratada a partir da perspectiva da estrutruração da rede de cidades, uma vez que são identificados como problemas a crescente proliferação das grandes cidades, a excessiva quantidade de pequenas cidades com ausência de um número razoável de cidades médias(2).

Neste contexto, a política urbana é tomada como o instrumento cabível á organizaçào equilibrada do Sistema de Cidades, para tanto, caberia à ela: definir "a orientação e o estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior" (Brasil, II PND, 1975/1980)(3). A cidade é tratada aí a partir de sua função econômica e social que desempenha no sistema de rede de cidades. Baseada nesta concepção, a política urbana tinha como objetivo: a implantação das 9 Regiões Metropolitanas elaboradas durante a gestão do I Plano Nacional de Desenvolvimento, orientado pelo SERFHAU; a identificação das funções que deveriam ser cumpridas pelas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo); e a definição de polos secundários, através de uma política de descentralização, de âmbito nacional e regional. Suas estratégias de desenvolvimento urbano objetivavam, neste sentido: a desconcentração intra-re-

gional do sistema urbano predominante na cornubação do eixo Rio-São Paulo; a ordenação do "processo de desenvolvimento do sistema urbano do Sul, mediante a expansão ordenada das cidades, a dinamização da estrutura econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e do reforço das atividades produtivas e do equipamento social dos centros urbanos nordestinos interiorizados, através da definição das áreas de dinamização; a urbanização das áreas de ocupação recente ou não consolidada situadas na região norte e centro-oeste seria feito mediante o estabelecimento de áreas de dinamização, da identificação dos núcleos de apoio ao processo de ocupação, da organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica do Distrito Federal(3).

A partir deste contexto, competia a CNPU:

> "acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas, propor as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, formulando a estratégia para a sua implantação e os objetivos a serem atingidos, propor as normas e os instrumentos de ação necessária ao desenvolvimento regional e demais órgaos governamentais envolvidos com a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de modo a assegurar a implementação compatibilizada pelos programas projetos estabelecidos". Citação de Steinberger (1976).

Os resultados da orientação do CNPU, segundo Steinberger é considerada fragmentada e dispersiva, tendo um programa de trabalho centrado mais no estabelecimento de diretrizes e objetivos do que num programa de atuação propriamente dito. Os pontos básicos de trabalho foram a implantação das 9 regiões metropolitanas, o lançamento do programa de cidades de porte médio, a criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), a instituição em 1976, da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos em função da crescente quebra de trens urbanos, a

promulgação da legislação de zoneamento industrial em áreas críticas, a elaboração do ante-projeto de lei de Desenvolvimento Urbano, documento importante pois deu subsídios à diretrizes para reordenamento do uso do solo urbano; e a orientação conjuntamente com os órgãos metropolitanas da alocação de investimentos federais, dentre outros resultados.

2.5 - O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano: Uma Experiência de Planejamento Urbano Referenciada ao CNPU

O CNPU foi extinto pelo Decreto 83355, de 20 de abril de 1979 o mesmo Decreto que criou o CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que teve um caráter também interministerial, sendo presidido pelo Ministério do Interior, fazendo frente dele os secretários gerais do SEPLAN e dos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Transportes, Comunicação, Aeronáutica e Justiça; o Presidente do BNH, além de três membros nomeados pelo Presidente da República.

O CNDU foi criado em função de novos fatos conjunturais que alteraram o perfil "compreensivo" da política urbana, dado, por um lado, a maior atenção aos problemas intra-urbanos e às questões referentes ao uso do solo urbano e, por outro, a fatores externos como a crise internacional do Petrodolar, que gerou um superavit advindo dos altos preços do petróleo, e que resultou na inversão de capitais financeiros dos países capitalistas centrais aos países subdesenvolvidos, principalmente os do

Terceiro Mundo. Essa grande remessa de capitais é invertida no Brasil, sob a forma de empréstimos financiado pelo Banco Mundial. O CNDU para a execução da política urbana nacional realiza convênios com o Banco Mundial para o apoio do Programa Especial de Cidades de Porte Médio; para a execução do anteprojeto de lei sobre Zoneamento Industrial em áreas de poluição; a realização de programas de investimentos para aumentar os recursos do FNDU; para gerar medidas de consolidação do sistema de administração metropolitana e de fortalecimento das prefeituras e da legislação sobre o desenvolvimento urbano; para a elaboração de atividades de administração pública da União nas áreas metropolitanas; a identificação das áreas prioritárias de política urbana, além de outras medidas de caráter metropolitano(5).

No que concerne à política para as Regiões Metropolitanas, o CNDU referendou a orientação do CNPU, no que diz respeito a definição das áreas de descompressão (as metrópoles nacionais), as áreas de controle (metrópoles regionais) e as áreas de dinamização(4).

Buscando dar especial relevância ao tratamento das áreas metropolitanas o Conselho tratou de fortalecer as entidades metropolitanas, através da reativação de um sistema de planos, tais como: o Plano Metropolitano de Desenvolvimento, o Plano Metropolitano de Uso do Solo, além de Planos Setoriais a Programação Trienal de Investimento, conforme sinaliza Schmidt e Farret p. 47 (1986)(4).

É importante ressaltar também que na perspectiva de

fortalecimento da política metropolitana foram criados dois documentos: um a lei 6766, em 1979, que se dedicava ao parcelamento do Solo Urbano e a Lei 6830, em 1980, o qual tratava do zoneamento industrial em áreas criticas de poluição. Estes documentos são cruciais, pois é a primeira experiência de legalização de atividades públicas do âmbito da União e do privado, principalmente os setores industriais, na instância das regiões metropolitanas(5).

Outro elemento importante feito pela política urbana desse período foi a dinamização da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, representando o deslocamento efetivo da ação estatal para o desenvolvimento dos transportes urbanos coletivos.

Não obstante, convém ressaltar que mesmo com esse conjunto de realizações do CNDU, os recursos disponíveis foram sendo cada vez mais escassos, ao longo do tempo, engendrando consequentemente um profundo deficit social nos setores sociais básicos como por exemplo, saneamento, habitação e transportes urbanos; fato este, agudizado com a crise econômica aprofundada durante este período.

N O T A S

(1) BERNARDES, Lysia - Política Urbana - Uma análise da experiência brasileira. In: Revista Análise e Conjuntura, v. 1, nº 1, jan/abr, 1986.

(1) STEINBERGER, Marilia - Planejamento Local Integrado: Uma Fase Necessária ao Desenvolvimento Urbano Planejado. Tese do PNR (COPPE), novembro 1976.

(2) TOLOSA, Hamilton - Desenvolvimento Urbano no Brasil: Uma interpretação econômica. In: Revista de Administração Municipal, 12, 1978.

(3) BRASIL. Presidência da República - II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/1979.

(4) BRASIL. Presidência da República - III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/1985. Setembro 1980.

(5) FARRET, Ricardo e SCHIMIDT, Benício - A Questão Urbana. Zahar, Rio de Janeiro, 1986.

3 - Os Geógrafos e o Planejamento Urbano

3.1 - Introdução

Analisando a bibliografia sobre o planejamento urbano percebemos que há uma influência decisiva do pensamento geográfico no conteúdo e na metodologia das políticas nacionais orientadas pelo I, II e III PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento. Esta influência deu-se de 1966 até 1980 aproximadamente, quando as políticas urbanas nacionais passaram a identificar os processos espaciais da urbanização. Observando a importância deste pensamento para o planejamento urbano, indagamos por compreendê-lo de forma mais específica, daí detectamos que há dois desdobramentos do pensamento geográfico no Brasil. A Geografia Possibilista (1947-1968) e a Geografia Quantitativa (1968-1980), as quais permitiram um deslocamento da concepção espacial da cidade dos planos urbanos nacionais, como veremos a seguir.

Convém assinalar aqui que a construção dessa análise deu-se a partir do levantamento bibliográfico na Revista Brasileira de Geografia e no Boletim Geográfico, ambos publicados pelo IBGE e dos documentos elaborados pelo Conselho Nacional de Geografia, IBGE, além de entrevistas realizadas com a geógrafa Lysia Bernardes.

3.2 - A Geografia Possibilista e o I Plano Nacional de Desenvolvimento

O planejamento urbano desde o início de sua história sofreu grande influência do Urbanismo, no caso brasileiro ele se confundia com o urbanismo sendo que a base do planejamento urbano era o planejamento físico e intraurbano. Durante a década de 60, entretanto, o planejamento tomou uma nova caracerização. Esta mudança parece ter como marco teórico o artigo de Helio Modesto e Lordello de Mello, denominado "Mentalidade do planejamento no Brasil" in Revista de Administração Municipal nº 39, 1960, onde sinalizam a importância de planejar a cidade de forma globalizante e orgânica, ressaltando que nem todos os problemas que ocorrem na cidade são gerados por ela, sob este patamar, eles propõem que o Urbanismo seja substituído pelo planejamento municipal para que assim se inclua nos planos a cidade, sua área de influência e as áreas rurais.

Empenhados no debate então corrente acerca da reformulação do Planejamento Urbano, Helio Modesto e Lordello de Mello que suspeito terem recebido o influxo do pensamento geográfico exerceram forte influência no planejamento da época. Este debate tem como fruto, a nível de formulação, o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado proposto pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - EPEA, onde Harry Cole, Diretor membro do EPEA prepara, em 1966, conjuntamente com o Conselho Nacional de Geografia do IBGE, as bases conceituais e metodológicas de diagnóstico e prognóstico dos problemas brasileiros a partir de um estudo de identificação do Brasil em micro-regiões homogêneas,

micro-regiões polarizadas, polos de desenvolvimento e os centros de polarização, além de outros estudos para determinar as regiões metropolitanas e os conhecimentos da economia local.

Micro-regiões homogêneas, regiões polarizadas, polos de desenvolvimento e centros de polarização são conceitos estruturados no bojo da Geografia Possibilista ou também conhecida como Geografia Tradicional, que no Brasil teve como auge o período 1947/1968. A Geografia Possibilista baseia-se nos pressupostos de Vidal de La Blache e teve vários desdobramentos, entre outros, aqueles desenvolvidos por Max Sorre, Brunher, Michel Rocherfort, Pierre Mombeig, Pierre Bonnoure, Lysia Bernardes e Speridião Faissol, entre outros. é importante ressaltar que foi Michel Rocherfort quem influenciou diretamente, através de seu modelo, na metodologia e conceituação da divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas, centros de polarização e nos pólos de desenvolvimento.

Os pressupostos da Geografia Possibilista baseiam-se na linha funcionalista e naturalista, concebendo a cidade e sua área de influência, isto é, a região, como um elemento único, singular, um organismo dinâmico com vida própria. Neste contexto a micro-região homogênea como uma entidade concreta, palpável, contida na realidade tem uma evolução, em busca de um estado de harmonia. Sua delimitação era definida a partir da identificação da conexão entre diversos componentes naturais (solo, vegetação, clima); econômicos (forma de estrurura e forma de utilização da terra: agrícola, terciário, industrial), sócio-culturais e demográficos (áreas de população) em alguns casos

levou-se em conta a infraestrutura urbana e periurbana que permitisse a identificação da homogeneidade entre os municípios.

A finalidade de identificação das regiões homogêneas para o planejamento, segundo o Conselho Nacional de Geografia, consiste em conhecer as potencialidades de cada micro-região, além de permitir maior integração entre os municípios singulares, melhor inter-relação do planejamento local com os planos estaduais, através da facilitação dos contatos das prefeituras com órgãos estaduais de planejamento. Foram identificados 361 unidades homogêneas (micro-regiões) sendo 28 na região norte, 30 na centro oeste, 128 na região nordeste, 111 na região sudeste e 64 na região sul, segundo o documento Divisão do Brasil em Micro-regiões Homogêneas elaborado pelo Conselho Nacional de Geografia do IBGE, em 1968.

No que se refere aos centros de polarização (região polarizada) e o polo de desenvolvimento, ambos são conceitos distintos. O primeiro consiste num centro regional, isto é, uma grande cidade que através de suas atividades de bens e serviços mantém uma "vida de relações", dominando a região, enquanto que o polo de desenvolvimento é o local de expansão de atividades industriais e/ou terciárias, que pode, concomitantemente, ser um centro de polarização ou fazer parte da área de influência de outro. Segundo o Conselho Nacional de Geografia a importância do estabelecimento de polos de desenvolvimento, novos ou que permitam ampliar a área de influência dos centros de polarização existentes, permitiria a reorganização demográfica, econômica e social nos municípios, isto é, a reorganização espacial das ati-

vidades secundárias e terciárias permitiria maior justiça social.

A metodologia para a identificação dos centros de polarização teve como base o método adotado por Michel Rochefort e Hautreux para o estudo da hierarquia urbana na França. Posteriormente Rochefort adaptou seu modelo para o Brasil. O modelo de identificação dos polos de desenvolvimento e dos centros polarizadores parte da análise dos equipamentos terciários, estudando sua distribuição pelos centros urbanos. A classificação das cidades segundo o grau de polarização tomou as seguintes categorias de atividades terciárias: comércio de mercadorias, atividades de instrução, serviços de saúde, serviços de cultura e atividades de lazer. As regiões metropolitanas foram delimitadas e definidas a partir dos critérios de centros de polarização, ou melhor, a partir de relações existentes a nível das atividades terciárias e do fluxo de pessoas através da intensidade do fluxo de transportes intermunicipais, que a cidade polarizadora (município) mantivera com os outros municípios. O Conselho Nacional de Geografia detectou 8 regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), que foram instuticionalizados em 1967. Entretanto, foi somente a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1973, que elas se tornaram instrumento de planejamento.

3.3 - As Mudanças dos Pressupostos do Pensamento Geográfico e o II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento

A partir de fins de 1967, o pensamento geográfico sofre profundas mudanças. Um grupo de geógrafos americanos funda a Geografia Nova ou Quantitativa, que sob a crítica ao pensamento geográfico tradicional, propõe uma metodologia onde se desse conta da generalidade dos padrões espaciais, ou seja, recorre aos elementos espaciais gerais através de uma precisa mensuração e quantificação dos fenômenos espaciais. No campo dos estudos da cidade e dos processos e urbanização desenvolvem-se as teorias locacionais como a dos Lugares Centrais (Christaller), o centro-periferia de Friedmann e a teoria dos polos de desenvolvimento são reestruturados pelo geógrafo Paul Claval. Na realidade brasileira essas teorias são introduzidas e discutidas pelos geógrfos que aderiram ao pensamento da Geografia Quantitativa. Como Pedro Pinchas Geiger, Speridião Faissol, Roberto Lobato Corrêa, entre outros.

A produção geográfica urbana durante este período, portanto, passa a ter uma visão mais ampla do processo de urbanização. A cidade é percebida agora como um ponto, uma parte do sistema nacional da rede urbana. Cabe, então, a Geografia Urbana mensurar e quantificar os fenômenos urbanos, a crescente concentração urbana e por conseguinte, criar modelos que permitam a descentralização demográfica e industrial.

Não obstante, é importante deixar claro que a Geogra-

fia Tradicional desenvolvia em seu interior, mais precisamente no campo da regionalização (e portanto, não da Geografia Urbana), as bases conceituais do estudo da hierarquia e redes de cidades, que de uma forma é apropriado pela Geografia Quantitativa mas avançando em relação a esta, na medida em que propõe, não a descrição pura e simples desses fenômenos, mas uma metodologia objetiva que permita mensurar os padrões gerais desse processo e simultaneamente criar modelos de intervenção. Logo a Geografia Quantitativa não rompe com a base filosófica, funcionalista e positivista da Geografia Tradicional.

Neste sentido, a região deixa de ser tomada como uma entidade concreta do real, para ser delimitada para planejamento. No entanto, a conceituação de região funcional como "vida de relações" mantêm-se. Esta é a concepção de região-programa, onde a "vida de relações" é definida a partir de índices que mensurem a intensidade do fluxo de bens e serviços entre a cidade polarizadora e as outras cidades subordinadas a ela. A análise da região tem como base, portanto, as relações que esta estabelece com outras regiões.

A formulação dessas bases conceituais e metodológicas geográficas é debatida no campo do planejamento conjuntamente com o pensamento geográfico, e também as concepções dos economistas espaciais, resultando no II e do III Planos Nacionais de Desenvolvimento. Os planejadores debatendo em torno da formulação da nova perspectiva de análise dos processos de urbanização detectaram como problema o crescimento e a concentração de poucos aglomerados urbanos formando as cidades primazes segundo es-

tes a configuração do sistema urbano reflete os padrões locacionais do estágio de industrialização no país e que essa concentração demográfica e industrial levava ao desequilíbrio entre as macro-regiões brasileiras, gerando padrões de concentração no desenvolvimento urbano. Esta é a grande reformulação das bases conceituais e metodológicas de como os planejadores passaram a tratar o problema, como e muito bem apresentado por Hamilton C. Tolosa no seu artigo "Desenvolvimento Urbano no Brasil: uma interpretação econômica", in Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 12(2) 67-90, abril/junho de 1978.

Neste sentido, resolver o problema da concentraçào demográfica e industrial passava pela elaboração de um sistema de planejamento que reestruturasse os padrões espaciais de organização do território nacional. Portanto, o território nacional é pensado como um todo e a base da análise não é o estudo da influência da cidade em sua região, conforme formulada na identificação das regiões homogêneas e dos centros de polarização, mas principalmente o estudo entre as regiões.

Estas são as bases conceituais e metodológicas sobre a concepção espacial de cidades presentes no II Plano Nacional de Desenvolvimento orientado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU), durante operíodo 75/79, e é continuada no III PND pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) durante 1980 até 1985, objetivando diminuir o desequilíbrio local e regional, através da descentralização e desconcentração das áreas ditas congestionadas (Rio de Janeiro e São Paulo), orientando os fluxos de populações e de atividades

urbanas para as cidades de porte médio e dinamizando também as cidades ditas estagnadas.

Esta orientação econômica e espacial no sistema de cidades (CNPU e CNDU), presentes também no Sistema de Planejamento Local Integrado (SERFHAU), encontrou condições históricas, uma vez que reforçou o modelo econômico desenvovimentista, pois acreditava-se que com a reorganização da estrutura econômico-espacial, chegar-se-ia naturalmente ao desenvolvimento social e econômico das cidades e regiões brasileiras.

N O T A S

BRUNHES, I. - Geografia Humana, Juventid. Barcelona, L 1948.

BONNOUR, P. - Estudos sobre os elementos do organismo urbano, in Boletim Geográfico 150, ano XVII p. 189.

BERNARDES, Lysia - O Rio de Janeiro e sua região, Rio de Janeiro, IBGE, 1964.

_____ - Elementos para o estudo geográfico de cidades. Boletim Geográfico, 157, ano XVIII, p. 41.

CINTRA, A. O. e HADDAD, P. R. - Planejando as cidades. In Dilema do Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro.

GALVÃO, M. V. e FAISSOL, S. - A revolução quantitativa na Geografia e seus reflexos no Brasil. In Revista Brasileira de Geografia, ano 32(4), 1970.

GEIGER, P. - Geografia e Planejamento. Revista Brasileira de Geograifa, ano 29(3), 1967, p. 111/118.

GEIGER, P. Pinchas, Davidovich, Fany R. - Reflexões sobre a Evolução da Estrutura Espacial do Brasil sob o Efeito da Industrialização. 3/29, in Revista Brasielira de Geografia, ano 36, nº 3, jul/set 1974.

GEIGER, P. Pinchas, - Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas, 59/64. In Revista Brasileira de Geografia, ano 26/2, 1967.

_____ - Plano de Desenvolvimento no País. 119/200, ano 2913, 1967.

_____ - Renovação na Geografia, in Revista Brasileira de Geografia, ano 32(1), 1970, p. 67/72.

FAISSOL, S. e GALVÃO, M. V. - A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil. Revista Brasileira de Geografia, ano 32(4), 1970.

_____ - A organização espacial do sistema urbano brasileiro: entre a estrutura das cidades e as relações entre elas 75/90. In Revista Brasileira de Geogrfia, ano 36, nº 3, jul/set 1974.

_____ - As grandes cidades brasileiras: dimensões básicas de diferenciação e relações com o desenvolvimento econômico. Um estudo de análise fatorial. In Revista Brasileira de Geografia, ano 32(4) 1970. p. 87/130.

_____ - Estudos básicos para definição de polos de desenvolvimento no Brasil. p. 82/101, in Revista Brasileira de Geografia, ano 29(i), 1967.

LOBATO CORRÊA, R. et alli - Estudos básicos para a definição de polos de deenvolvimento. In Revista Brasileira de Georafia, ano 29(i), 1967.

_____ - Região e organização espacial IBGE, Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas. Rio de Janeiro, 1971.

_____ - Os estudos de rede urbana no Brasil - 93/117, nº 4, ano 29/1967.

IBGE - Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas. Rio de Janeiro, 1968.

IBGE - Esboços preliminares da divisão do Brasil em espaços polarizados. Conselho Nacional de Geografia, Rio de Janeiro, 1967.

Ministério do Interior - II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de ação do governo na área do desenvolvimento urbano, 1975-1979, Brasília, 1975.

TOLOSA, Hamilton C. - Desenvolvimento urbano no Brasil: uma interpretação econômica. In Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro 12(2), 67-90, abril/junho, 1978.

STEINBERGER, Marília - Planejamento Local Integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano no planejamento (idem p. 77).

SORRE, Max - Les Fondementes de la Geographie Humaine. A. Colin Paris, 1952.

SOUZA, Maria A. - Planejamento da organização do espaço In Governo Urbano, Nobel, São Paulo, 1988, p. 70/84.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

IV PARTE

Conclusão

PLANO DIRETOR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

1 - Introdução

2 - Planejamento e Planejadores: modelos e critérioss

3 - Planejamento Potilizado: concepção e princípios

4 - Planejamento Politizado: condições e objetivos

5 - Gestão Política do Solo Urbano: o zoneamento

6 - Instrumentos Complementares

7 - Conclusão

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

PLANO DIRETOR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

1. INTRODUÇÃO

A retomada da discussão sobre o planejamento urbano no Brasil assume hoje uma grande importância, tendo em vista o quadro político que marca este momento da chamada "transição conservadora". Entre outras marcas deste momento político, podemos anotar, como mais importante, a ofensiva do discurso "neo-liberal" na forma de uma cruzada contra o aparelho estatal - acerbamente criticado como corrupto, ineficaz, caro e irracional - e apontado como responsável pela atual crise econômica. No bojo desta campanha, surgem propostas de privatização e estabelece-se um cerco orçamentário às instituições públicas, inclusive aos setores tidos como essenciais, como aqueles responsáveis pelas políticas sociais.

Frente à ascensão da crítica "neo-liberal", não deixa de ser paradoxal que o texto constitucional recentemente promulgado tenha dedicado ao planejamento uma importância como a que ressalta no capítulo sobre a política urbana. A partir dos próximos anos, caberá aos planos diretores dos municípios a definição dos termos básicos e prioridades no exercício da função social da propriedade. Embora restem por definir pontos importantes nas Constituções Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios e na Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, o princípio já estabe-

lecido na Constituição traz à baila, mais uma vez, o planejamento como estratégia pública de enfrentamento da "questão urbana".

A retomada da discussão sobre o planejamento urbano está, certamente, embebida na forma como a cidade brasileira tem sido pensada por técnicos, políticos e administradores envolvidos com os problemas urbanos, expressando um senso comum "técnico- acadêmico" em torno do tema. Para que possamos enfrentar os desafios que nos esperam, onde a discussão e a prática do planejamento retornarão à ordem do dia, é da maior relevância que se possa estabelecer claramente em que medida este "senso comum" responde às novas concepções dos problemas urbanos elaboradas,na última década, pelos movimentos populares e pela da pesquisa urbana desenvolvida. Pensamos que novos paradigmas políticos e teóricos emergiram exigindo a construção de novos princípios, instrumentos e formas de intervenção pública sobre a cidade.

O presente texto visa contribuir para esta discussão. Num primeiro momento, procuraremos identificar as grandes tedências teórico-práticas presentes na nossa experiência de planejamento urbano. Em seguida, discutiremos os princípios e instrumentos de uma nova concepção que, de um lado, articule racionalidade técnica e gestão política, e, de outro, coloque a democratização do direito à cidade como centro da administração urbana.

2. PLANEJAMENTO E PLANEJADORES: modelos e críticas

Desde que as cidades foram tomadas pelo desenvolvimento capitalista formou-se um paradigma segundo o qual elas deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial. Foi a era das reformas urbanas, que realizaram importantes projetos de reconstrução do espaço de grandes cidades como Rio de Janeiro .(1) Nesta fase, a preocupação dos "planejadores sem planos", grupo constiuído basicamente por médicos e engenheiros, foi higienizar disciplinarmente a cidade e as moradias populares, bem como a produção da nova simbologia urbana requerida pelas elites em ascenção.Neste momento, a cidade ainda não se destacou como um problema,confundindo-se intimamente com a questão social. Estes "planejadores" visavam a realização de uma reforma social, entendida tanto como a transformação do quadro material de vida da população,quanto a promoção de transformações dos seus hábitos e valores culturais.

Posteriormente,entram em cena os "urbanistas", sobretudo a partir da experiência do Plano Agache no Rio de Janeiro e da introdução do racionalismo de Le Courbusier. A cidade, sua organização e controle começa a ser concebida a partir de princípios que estão a meio caminho da filosofia social e da racionalidade técnica. Com efeito, a intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as disfunções geradas por um descompasso entre os princípios que norteavam o uso e ocupação do solo urbano e as modernas técnicas desenvolvidas pela indústria,ao mesmo tempo que se buscava adequar o crescimento da cidade às "necessidades humanas", consideradas universais.Os primeiros urbanis-

tas brasileiros são um misto de intelectuais e militantes da cultura que, mesmo quando comprometidos com o poder político,como foi o caso de Lúcio de Costa, estão em busca de uma espécie de utopia da brasilidade, traduzida no encontro pretendido entre a necessária modernização e as raízes da história do povo brasileiro.(2)

Ao final da década de 60, vê-se a emergência de outro paradigma e outro personagem. A cidade aparece decomposta em "problemas urbanos" supostamente produzidos por um crescimento demográfico superior à sua capacidade econômica, fruto de uma migração campo-cidade descontrolada.Paralelamente, admite-se o despreparo dos governos municipais para assumir um ativo papel de promotor do desenvolvimento. Pensa-se então em, por um lado, realizar programas específicos para "integrar" a população "marginal" , pela construção de conjuntos habitacionais e, por outro, de modernizar a máquina administrativa municipal, vista como ineficiente por estar prisioneira de práticas políticas populistas ou clientelistas, tornando-a apta a assumir a função de indutora do crecimento econômico à semelhança com o que se passava naquele momento com o governo federal.Estamos em pleno período do "milagre econômico",o que reforça a difusão daquilo que Marilena Chauí chamou de "discurso competente" (3).O planejamento urbano assume, neste momento, um papel estratégico no projeto desenvolvimentista e os planejadores passam a ser os racionalizadores da gestão da cidade.

Observamos, portanto, um processo de constituição da questão urbana no qual ocorre um duplo movimento: em primeiro

lugar, através da "coisificação" do urbano, que leva a que a intervenção sobre a cidade deixe de ser pensada como a ação sobre as relações e práticas sociais, para ser pensada como uma ação sobre as coisas (o espaço da cidade). Em segundo lugar, o agente desta intervenção deixa de ser o intelectual e militante vinculado à um projeto político e social, para tornar-se um técnico que aplica princípios e normas racionalizadoras. Desta forma produz-se uma despolitização da questão urbana: tanto em termos da explicação dos seus fundamentos como da forma de intervenção do poder público.

Ao final da década de 70, a crise do "milagre econômico", aliada ao fracasso dos ambiciosos modelos de planificação desenvolvidos pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU e pela Comissão Nacional de Política Urbana-CNPU ,posteriormente Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano- CNDU , e ao movimento político de resistência à ditadura, forneceram as condições propícias para que aquele modelo fosse criticado. Argumentava-se ,então , que os "problemas urbanos" eram a consequência necessária de uma economia concentradora , social e espacialmente, cuja solução passava pela reformulação do padrão de crescimento do país. Por outro lado, as práticas e as instituições de planejamento são apontadas como instrumentos de legitimação do regime político autoritário, que pretendia encarnar a imagem de governo despolitizado, ou seja, orientado apenas pelos princípios da racionalidade e da competência técnica. Abre-se, assim, sobretudo no interior dos movimentos sociais e nos meios que agrupavam técnicos progressistas, um intenso combate ao que foi denominado como "tecnocratismo". O centro dos argumentos era

a crítica à concepção de engenharia social que fundava o planejamento urbano, avaliada como limitativa por estar prisioneira de uma racionalidade puramente técnica. Em todos os debates sopravam com força os ventos da politização da questão urbana: contrapunha-se à engenharia social não só a crítica ao Estado, como também a concepção de que somente as lutas sociais produziriam uma política urbana capaz de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas. Sem o peso da população organizada o planejamento urbano, apesar de muitas vezes fundar-se nas boas intenções dos técnicos, estaria fadado a uma ação limitada pelas necessidades da acumulação do capital.

Frente a este impasse, os planejadores, neste momento já organizados como categoria profissional (4), passam a defender a sua sobrevivência enquanto corporação profissional fabricando como panacéia a proposta do planejamento participativo, tomando como referência as experiências vivencidas em algumas cidades americanas (5). A idéia geral era que a consulta às populações objetivadas pelos planos poderia dotar o processo de planejamento dos elementos que, contrabalançassem o "tecnocratismo" que teria para impor-se no interior da máquina administrativa apenas a força do argumento da razão técnico-científica. Uma outra vertente defendia a participação como estratégia para que se evitasse que as populações pobres sofressem processos de intervenção que desrespeitassem as suas condições culturais de sociabilidade. Esta visão, muito marcada pelos estudos de antropologia urbana, recusa-se a pensar a cidade na sua globalidade e a formular modelos alternativos de desenvolvimento urbano. Limita-se a trabalhar na escala micro, de forma a poder reconhecer e

"respeitar" os processos culturais subjacentes aos modos de vida das populações, processos estes suscetíveis de serem destruídos pela implantação de modelos urbanos calcados em "ideologias" oriundas das categorias sociais a que pertenceriam os planejadores. A questão do autoritarismo do planejamento estaria aqui referida então a uma imposição cultural exercida sobre os modos de vida das classes dominadas.(6)

No período que se segue à falência dos modelos globais de planejamento, formam-se vários grupos de pesquisa que, influenciados pelas propostas da sociologia urbana de corte marxista, passaram a desenvolver um vasto programa de reflexão e investigação sobre as formas de estruturação das cidades brasileiras. A difusão deste pensamento,num momento histórico caracterizado por uma ampla mobilização social ao nível das chamadas "comunidades", consolidou a crítica radical ao planejamento urbano e, ao mesmo tempo, reforçou a crença de que somente o campo das lutas urbanas seria capaz de influenciar decisivamente os destinos da cidade.

é dentro deste quadro geral que, a partir da instituição do processo constituinte, começa a se discutir a formulação de uma emenda popular para a reforma urbana, onde as entidades representativas de grupos técnicos ou do movimento popular se organizaram para exercer uma pressão articulada sobre os Constituintes, mas também para propor um conjunto de princípios e instrumentos que permitissem a formação de um quadro jurídico institucional mais favorável às demandas populares.(7) Durante este processo foi necessário ultrapassar os interesses imediatos, se-

toriais e locais, para se pensar de forma mais abrangente a questão urbana ao nível da sociedade brasileira.

A retomada da discussão sobre o planejamento urbano - em função do dispositivo constitucional que torna obrigatória a elaboração de Planos Diretores para cidades com população acima de 20 mil habitantes, está, portanto, marcada por um ambiente ideológico, político e teórico bastante polarizado: de um lado, à tradição da "engenharia social" que fornece as principais referências sobre os princípios,métodos e técnicas do planejamento e, de outro, os "representantes das lutas urbanas", que fundados na experiência recente da intervenção planejada do Estado, tendem a assumir posições abstratas e denunciadoras das limitações do planejamento urbano.

3. PLANEJAMENTO POLITIZADO: concepção e princípios

A intervenção daqueles que estão comprometidos com as lutas sociais das camadas populares na elaboração dos Planos Diretores não deve ser vista apenas como imposição da decisão legislativa. Como já foi adiantado neste texto, vive-se hoje uma escalada do discurso néo-liberal, propondo o desmonte do Estado do Bem-Estar e o fortalecimento dos mecanismos reguladores baseados no mercado. Esta ofensiva conservadora está levando à destruição de várias instituições e políticas de cunho redistributivo que foram arduamente conquistadas após intensas lutas desenvolvidas pela classe trabalhadora (8). O enfrentamento desta visão e a defesa da necessidade de políticas que permitam a me-

lhoria das condições de vida das camadas populares é, assim, tarefa que se impõe a todas as forças políticas articuladas a um projeto de transformação social. A nossa participação na elaboração de Planos Diretores deve ser encarada como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo.Partindo deste ponto de vista,torna-se um desafio a busca de um novo formato de planejamento que seja capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas de vida, sobretudo para o conjunto dos trabalhadores.

A primeira tarefa para o enfrentamento deste desafio é produzir refências para uma prática renovada de planejamento que ultrapasse os limites da concepção "tecnocrática" e incorpore a visão política da questão urbana. Para tanto, devemos compreender o processo de produção/reprodução das desigualdades sociais no cenário urbano e de degradação da qualidade de vida a partir dos seguintes pontos (6):

- A sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social cujo acesso é regulado pelo exercício do "direito de propriedade". Trata-se do solo urbano, que não se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a esta "riqueza social", fundamento da cidade moderna, é restrito pela cobrança de diversas modalidades de renda (fundiária, imobiliária, etc.), apropriadas por um conjunto de agentes sociais.

- O parque imobiliário da cidade é, direta ou indiretamente, fruto de um processo de produção capitalista, regulado, portanto, pela concorrência sobre a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades. Estas diferenças são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção do imobiliário, já que sua fonte de ganhos mais importante reside principalmente nesta diferenciação.

Este fator gera uma tendência crescente ao aumento dos preços dos imóveis e da terra e impede uma efetiva e estável modernização, em termos produtivos, do setor. Agravam-se assim os processos de exclusão e segregação entre diferentes camadas sociais no espaço urbano.

- Além do grupo de empresas voltado para a produção do parque imobiliário, existe ainda um conjunto de capitais cujo objeto específico de valorização consiste na produção e manutenção, em geral sob a encomenda do Estado, da infra-estrutura urbana - sistema viário, redes de abastecimento de energia, água, coleta de esgotos. A política de investimentos urbanos tem sido orientada, no caso brasileiro, pelos interesses deste setor econômico em razão da "sagrada aliança" (7) entre o capital nacional, o capital público e as firmas multinacionais, que assegurou a a internacionalização da nossa economia.Assim, a manutenção de uma agenda de contratação de obras públicas pelo Estado tem atendido com maior prioridade aos interesses econômicos específicos das empreiteiras de obras públicas, em detrimento das necessidades da população.

- Além do grupo acima citado, existe ainda um setor voltado para a exploração de determinados serviços de interêsse público, sob a forma de concesssões cedidas pelo Estado. Neste caso, é importante destacar o setor de transportes, responsável pelo atendimento a necessidades essenciais das populações urbanas, e onde o interêsse público frequentemente se choca com as necessidades de rentabilização do capital, seja na fixação do valor das tarifas, seja no estabelecimento de rotas e percursos.

- Finalmente, o espaço da cidade é objeto de disputa entre grupos sociais já que o acesso diferenciado a determinados bens, serviços, equipamentos ou amenidades permite o aumento da renda real via valorização do patrimonio imobiliario, assim como maior conforto material e, também, a reprodução material e simbólica de situações de distinção social. Isso gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes, e a exclusão de outras parcelas da população do acesso a estes bens.

Podemos então caracterizar o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vi-

da, por outro. Nesta luta pelo espaço, podemos identificar os seguintes agentes: os proprietários fundiários e imobiliários; os incorporadores e a construção civil ;os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos, principalmente de transportes; e as camadas médias que buscam manter ou melhorar as condições de seu habitat, de forma a reproduzir e ampliar a distância social em relação às camadas populares, que marca sua posição na estratificação da sociedade.

Defrontando-se com estes agentes, encontramos as camadas populares, que guardam na sua origem uma desigualdade oriunda da sua inserção no processo de produção e distribuição da riqueza social. Suas estratégias de sobrevivência no espaço urbano têm se materializado nos processos de favelização e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade.

Cabe ressaltar que a idéia da cidade como uma arena e objeto de luta não deve ser confundida com a visão liberal que concebe a sociedade como fruto de processos de disputa entre grupos com interesses diferenciados, mas iguais na origem, cabendo ao Estado o papel de árbitro do conflito. O que se propõe, na verdade, é que o campo social está repartido entre determinados agentes que, ocupando posições diferenciadas na produção e distribuição da riqueza social coagulada na cidade, expressam de forma mais ou menos explícita ou imediata as polarizações básí-

cas da sociedade. As estratégias de cada grupo social devem ser entendidas a partir da matriz das posições que definem cada cidade como arena de luta.

Tendo em vista esta compreensão dos processos de produção dos problemas urbanos é que devemos entender o Plano Diretor como **gestão política** da cidade, o que pressupõe a:

a) identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano;

b) construção de um pacto territorial em torno dos **direitos e garantias urbanos** que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania, e, por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação do meio ambiente;

A partir destes elementos deverão ser definidos critérios que orientem a gestão planejada da cidade, entendida como:

c) regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere a construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;

d) regulação pública da produção "informal" do meio ambiente construído, entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da "cidade ilegal" (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas-de-cômodos, vilas de periferia, etc.);

e) regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde, etc.), em termos de quantidade, qualidade e distribuição espacial;

f) produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;

g) regulação pública das decisões dos agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

Tal planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto, é fundamental partirmos de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto de conflitos no centro do "diagnóstico dos problemas urbanos" e da formulação das "diretrizes de desenvolvimento urbano". O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade. Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem;na diversidade de objetivos e de pesos de cada participante na determinação do seu desenrolar; e, sobretudo,na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um (9).

Apresentamos a seguir os elementos analíticos básicos para a realização deste mapeamento.

4. PLANEJAMENTO POLITIZADO: condições e objetivos

Tendo em vista esta concepção dos processos de estruturação da cidade capitalista, podemos estabelecer algumas condições e objetivos que deverão nortear a elaboração do plano diretor politizado:

- atuação do poder público em função da redução das desigualdades entre as diferentes áreas urbanas, em termos de acesso aos equipamentos e serviços públicos;

- atuação do poder público em função do estabelecimento de uma rede de transportes que viabilize o acesso de todos os grupos sociais aos espaços centrais, onde se concentram equipamentos, serviços e amenidades;

- estabelecimento de mecanismos de controle dos processos de produção do ambiente construído, seja no setor imobiliário, seja no setor de obras públicas, submetendo os interesses capitalistas às necessidades das camadas populares;

- estabelecimento de mecanismos de controle e apropriação dos ganhos resultantes da produção e comercialização do ambiente construído, revertendo-se parte para o atendimento das necessidades básicas da população;

- instituição de formas de controle e melhoria da qualidade de vida no meio urbano, propiciando a formação de um meio ambiente equilibrado e saudável, cujo acesso deverá ser disponível a toda a população;

- instituição de formas de participação da população organizada no processo de elaboração e de decisão sobre os planos, projetos, programas e orçamentos.

- instituição de formas de controle popular sobre os processos de desenvolvimento e implantação de planos e políticas públicas e, principalmente, sobre o regime de concessão de serviços públicos;

- instituição de sistemas de informação sobre quaisquer iniciativas públicas ou privadas sobre o urbano, tornando "transparente" a gestão do desenvolvimento urbano e permitindo a participação e controle popular de forma mais eficaz.

A adoção destes objetivos poderia ser a base para uma intervenção sobre o urbano que subordinasse as práticas de apropriação privada da riqueza social contida na cidade ao atendimento prioritário das necessidades de consumo coletivo das camadas populares e à defesa dos interesses gerais relativos à preservação da qualidade de vida.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

Cabe ainda acrescentar um outro objetivo específico que amplia a percepção da importância política que pode revestir a elaboração dos planos diretores nos dias de hoje.A avaliação da experiência reinvindicativa dos movimentos sociais na cidade indica a necessidade de superar as visões localizadas e setorializadas que marcam as lutas urbanas, em favor de um projeto político que possibilite a sua globalização , dotando-os assim de maior capacidade de intervenção no jogo político. A promoção da participação das entidades de representação das camadas populares na elaboração dos planos diretores pode ser não apenas um instrumento de pressão para que expressem seus interesses, mas também um importante momento de construção deste projeto. Com efeito, a experiência de participação na definição de um plano que tenha como centro a identificação dos interesses sociais e a elaboração de um pacto territorial será certamente uma experiência que levará à superação das reinvindicações "varejistas" e suas virtuais implicações nocivas: a cooptação e o clientelismo.

A partir destes princípios gerais e dos objetivos específicos enumerados anteriormente, cabe então repensar alguns instrumentos de intervenção que vêm sendo tradicionalmente utilizados na ordenação e controle do uso do solo urbano, bem como a proposição de novos, que permitam a articulação entre planejamento e gestão política. Evidentemente, está longe dos nossos propósitos realizar esta tarefa no âmbito deste trabalho. Pretendemos tão somente contribuir com a apresentação de algumas idéias que poderiam servir na redefinição de alguns instrumentos clássicos da nossa experiência de planejamento urbano. Para tanto, escolhemos nos concentrar na reflexão sobre um novo tipo

de zoneamento da cidade, pela importância estratégica deste instrumento na regulação do uso do solo. Secundariamente, apresentamos algumas sugestões concernentes ao orçamento público e a regulação da produção formal e informal do meio ambiente construído.

5. GESTÃO POLÍTICA DO SOLO URBANO: o zoneamento

A prática de zoneamento do espaço urbano com a finalidade de controle do uso do solo aparece nos Estados Unidos no curso da década de 1910, e se afirma juridicamente na década seguinte (10), passando então a se generalizar em toda a América urbana. Este movimento de controle do uso do solo, via zoneamento, teve duas origens: de um lado, na periferia das grandes cidades, onde moravam as camadas médias e superiores, o zoneamento tinha como função evitar que estas zonas residenciais fossem invadidas pelas indústrias e pelas camadas populares (em crescimento pela imigração estrangeira); nos bairros centrais, ele visava proteger o centro de negócios e de comércio de luxo dos mesmos males. Havia, pois, uma vinculação entre a política de zoneamento e a proteção dos interesses imobiliários do risco que o crescimento acelerado da população imigrante representava para seus investimentos. Como vemos, portando, a política de zoneamento tem uma origem ligada à proteção dos interesses dominantes. Posteriormente, ela assumirá uma linguagem e objetivos urbanísticos, ao incorporar, por exemplo, a noção de "função" a partir das propostas de organização espacial de Le Corbusier.

Este instrumento continua ainda hoje
larga medida, e independente da intenção expr
res, as diferentes formas de segregação social
ciado a determinados critérios de parcelamento
construtibilidade, estabelece uma base para a difer
padrões de ocupação não apenas em termos físicos, com
palmente, sócio-econômicos.

A questão é saber se podemos pensar numa outra u
zação desta política. Para tanto, devemos deixar a visão pu
mente urbanística/funcionalista, e incoporarmos os princípios
objetivos do planejamento politizado - como mencionamos ante-
riormente. O zoneamento deve servir então como instrumento de
controle do uso do solo,tendo em vista a preocupação de proteger
certos padrões de qualidade de vida, entendidos como decorrentes
do meio ambiente natural e construído, e, ao mesmo tempo,de ges-
tão democrática da cidade, entendida esta como uma distribuição
social dos custos e benefícios da urbanização, como a democrati-
zação do processo decisório relativo à gestão urbana.

A noção de zoneamento a ser produzida deve procurar
articular os dois princípios fundamentais que definem as bases
do pacto territorial: os direitos e garantias urbanos,tanto no
que concerne ao enfrentamento das desigualdades sociais expres-
sas no espaço, quanto a conquista e defesa de uma padrão mínimo
de qualidade urbana de vida. Ela deve permitir a regulamentação
social do uso do solo para fins de produção do meio ambiente
construído garantindo a aplicação destes princípios, isto é,
promovendo o processo de equalização das condições urbanas de

vida e estabelecendo padrões de utilização e ocupação dos terrenos que assegurem as condições de habitabilidade desejadas e a preservação do meio ambiente.

Propõe-se, então, como um zoneamento básico, o seguinte:

- *Zonas de Urbanização Prioritária - ZUP* - Compreende as áreas conhecidas como vazios urbanos decorrentes da especulação com a terra,nas quais seriam aplicados os instrumentos previstos na Constituição para forçar uma ocupação imediata: imposto progressivo, edificação compulsória, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Estas zonas não devem em nenhuma hipótese sofrer qualquer limitação no que diz respeito à sua localização, devendo ser previsto seu uso para a construção de moradias populares e/ou de equipamentos e serviços destinados prioritariamente ao atendimento às camadas populares.

- *Zona de Intervenção Pública Prioritária - ZIP* - Integram esta zona os espaços da cidade considerados como favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, portanto aglomerações de população não servida por infraestrutura, onde seriam desenvolvidas políticas de regularização fundiária e de investimento público prioritário que promovam a transformação destas áreas em bairros.A instituição desta zona de planejamento passa, pois, a expressar um compromisso do poder público em realizar a equalização das condições urbanas mínimas de vida na cidade. Por outro lado, a ação global sobre estas áreas bloquearia a utlização dos famosos "programas de urbanização" como instrumento de cooptação e de clientelismo e amenizaria os conhecidos efeitos perversos das chamadas "expulsões brancas", gerados pela valorização do solo em decorrência do investimento público.

- *Zona de Urbanização Negociada - ZUN* - Tendo em vista que as políticas acima mencionadas inserem-se num quadro onde deverão predominar as formas de produção capitalista do ambiente construído, propõe-se a inversão do padrão usualmente utilizado pelo poder público na sua intervenção sobre a cidade. Ou seja, ao invés de políticas onde o atendimento à população pobre se faz com a sua participação através do trabalho - o mutirão - empregado na construção da moradia e da infraestrutura, propõe-se que a urbanização das áreas mais "nobres" deva ser feita a partir de uma "cooperação" entre o capital imobiliário e os proprietários fundiários - que terão suas terras valorizadas pela urbanização e ocupação - com o poder

público, pela sua participação no financiamento da infrestrutura. A justificativa na existência desta zona está no fato de que a produção capitalista da moradia em determinadas zonas gera um ônus ao poder público, portanto ao conjunto dos assalariados, já que impõe a necessidade de alocação de investimentos na produção ou expansão da infraestrutura que será realizada pela utilização de recursos tributários.

Esta política poderia ser materializada por diversas maneiras. A primeira seria simplesmente um acordo entre poder público e empresários e proprietários a partir do qual a concessão de licença para construção por incorporação nesta zona dependeria de um acordo sobre a repartição dos custos da urbanização. Nesta hipótese se estabelece uma negociação caso a caso. A segunda prevê o estabelecimento de um fundo de financiamento da urbanização da área, constituído pelo poder público e integralizado por empresário e proprietário de terra quando da concessão do licenciamento. Uma terceira variante poderia ser a venda pelo poder público do direito de construir a partir de um determinado coeficiente de ocupação do solo, cujos os recursos seriam empregados em parte no financiamento da infrestrutura.

- *Zona de Urbanização Congelada - ZUC* - Em razão do esgotamento da disponibilidade dos seriços públicos, as condiçõe do trânsito,da saturação das densidades populacional e construtiva ou ainda a necessidade de preservação do meio ambiente natural, histórico ou cultural, em determinadas áreas da cidade deverá ser criada zona na qual o crescimento será zero,somente admitindo-se o licenciamento de construções que mantenham os padrões atuais de uso,utilização e ocupação do solo.Poder-se-ia mesmo examinar a hipótese de que em bairros que já tenham ultrapassado o limite considerado de saturação não seja admitida a construção por um determinado período de tempo.

Além destas políticas, a utilização de um zoneamento tradicional deverá atender às preocupações clássicas do planejamento urbano, como, por exemplo:

- *Zona de Proteção Ambiental - ZPA* - Compreenderia as áreas da cidade onde estaria limitada de forma radical a ocupação,tendo em vista a necessidade de preservação do meio ambiente natural e do patrimônio.

6. INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES

Pelas considerações acima expostas, parece evidente que nenhuma política de ordenamento do uso do solo possa ser desvinculada de políticas mais amplas, como tributação, orçamento, transportes coletivos, proteção do meio ambiente, preservação do patrimônio, etc. Como já anunciamos anteriormente, faremos comentários apenas sobre alguns destes instrumentos, com o intuito de indicar as articulações entre o zoneamento e outras formas de ação reguladora do poder público.

. **Orçamento** - A elaboração do orçamento deverá expressar as decisões contidas no Plano Diretor no que concerne à alocação dos recursos do poder público, o que hoje é dificultado pela prática orçamentária tradicional. Para tanto, são necessárias algumas mudanças na estrutura de apresentação orcamentária: em primeiro lugar, ele deve demonstrar as despesas segundo programas e projetos de investimentos, a partir de uma classificação que seja coerente com a concepção do plano diretor politizado; em segundo lugar, a visibilidade das opções de curto prazo expressas no orçamento impõe a necessidade da apresentação da alocação geográfica dos recursos, de forma compatível com o Plano.

Por outro lado, parece-nos interessante a recuperação de um instrumento orçamentário introduzido pela constituição de 1967 e depois abandonado na prática. Trata-se do OPI, que apresentava a programação trienal dos investimentos do poder público.

. **Licenciamento** - No processo de licenciamento propõe-se a introdução de um **Relatório de Impacto Ambiental** que recomenda ou não a oportunidade da concessão da licença para a construção de prédios que alterarem substanciamente as condições de uso, utilização e ocupação do solo prevalecentes numa determinada zona de cidade (como, por exemplo, aumentando a densidade construtiva, populacional e modificando o uso social ou econômico do espaço), ou que expanda a demanda por serviços urbanos ou, ainda, que ameace o

equilíbrio do meio ambiente natural. Ele poderá também impor condições ao licenciamento, na forma de precauções e exigências que assegurem a compatibilidade do ato construtivo com os objetivos expressos no Plano Diretor.

Uma iniciativa interessante para orientar a implantação dos índices de construtibilidade relativos às várias regiões da cidade seria a adoção de um índice único, que propiciasse uma baixa densidade - entre uma vez ou duas a área do terreno - a partir do qual o direito de construir seria "negociado" com a administração pública em troca de recursos para investimentos nas ZIP's. O limite máximo desta negociação deveria ser, em princípio, a disponibilidade de infra-estrutura, as diretrizes do plano diretor, e as exigencias dos relatórios de impacto sobre o meio ambiente para os casos dos grandes projetos. Desta forma se viabilizaria uma rápida apropriação pública dos benefícios da urbanização, já que isto dificilmente se consegue viabilizar através da tributação.

. **Regulamentação pública da produção "informal" do meio ambiente** - Uma grande parte da população das nossas grandes cidades vive em moradias construídas por práticas que passam ao largo da legalidade. Estima-se, por exemplo, que no Rio de Janeiro mais de 50% das construções são realizadas sem licenciamento da Prefeitura (11). Não se trata apenas da "auto-construção", mas de um conjunto de processos construtivos de moradias para aluguel, indo desde a construção de pequenos conjuntos de casas (as vilas, por exemplo) nas periferias, realizadas de forma mais ou menos sistemática por pequenos empreendedores, passando pelo proprietário do lote que constrói no fundos quartos ou casinhas(as avenidas), ou ainda pelo proprietário das casas-de-cômodos. As condições de vida de boa parte da população são determinadas por práticas que não estão submetida a nenhuma regulamentação ou controle por parte do poder público.

É necessário enfrentar o desafio de introduzir padrões e regras nestes processos de modo a orientar e mesmo condicionar estas práticas construtivas de acordo com os objetivos do Plano Diretor. Antes de mais nada,é necessário "legalizar" esta parte da cidade, ou seja, realizar o ato de reconhecimento oficial da sua existência. Poder-se-ia pensar na criação de **Zonas de Habitação de Interesse Social** na qual prevaleceriam certas normas e exigências construtivas específicas, adptadas às condições sob

quais se desenrolam estas formas de produção da moradia.Por outro lado, seriam previstos certos procedimentos do governo municipal de apoio, orientação e assessoria para ajudar a melhorar o padrão construtivo resultante daquelas formas de produção da moradia.

A título de ilustração sugerimos os seguintes programas:

a) programa de urbanização de favelas,prevendo não somente a construção e melhoria da infraestrutura e dos equipamentos urbanos,mas,também, a introdução de normas construtivas para cada favela a serem controladas pela associação de moradores, o fornecimento de assessoria por uma equipe de técnicos especializados nestas questões e a ajuda do governo municipal na criação e gestão de uma cooperativa de fornecimento de material de construção;

b) programa de urbanização de loteamentos irregulares e clandestinos segundo os princípios previstos na lei 6766/79, incorporando as diretrizes acima mencionadas;

. **Proteção ao meio ambiente** - Propõe-se a instituição de relatórios de impacto de projetos públicos ou privados, a serem submetidos à apreciação e aprovação pela população interessada diretamente, assim como pelo conjunto de entidades representativas do movimento popular. Este instrumento poderia tornar mais eficaz o controle sobre a ocupação maciça das regiões turísticas por grandes loteamentos, por exemplo.

. **Transportes** - Ao estabelecer os contornos do plano será necessário a redefinição da política de concessão de transportes de forma a estimular o atendimento às regiões com pouca acessibilidade e propiciar a subvenção das tarifas, evitando que as populações carentes sejam sobrecarregadas com o fato de, além de morar longe e gastar mais tempo para chegar ao trabalho, terem de arcar com tarifas proporcionalmente mais caras em relação aos níveis salariais.

7. CONCLUSÃO

Nenhum plano de uso do solo pode ser estabelecido, de forma consequente, sem que esteja evidentemente vinculado a uma política urbana, como se depreende das reflexões anteriores. Todavia, a adoção de políticas urbanas desvinculadas de planos de uso e ocupação do solo, onde as decisões possam ser claramente materializadas em sua expressão espacial, sendo então objeto de uma visibilidade social, parece-nos fadada, senão ao fracasso, ao menos ao risco de retornarmos às políticas de cunho clientelista. A participação consequente da população organizada deve encontrar mecanismos eficazes de visualização dos compromissos políticos assumidos pelo Estado.

Neste sentido, assumir claramente um compromisso com o planejamento e materializá-lo em planos e projetos voltados para a redução das desigualdades sociais da cidade capitalista, parece-nos hoje tarefa fundamental para o desenvolvimento de formas mais democráticas e justas de vida em nossas cidades, viabilizando uma reforma urbana abrangente e eficaz.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

(1)Para o conhecimento do processo de renovação urbana ocorrido no Rio de Janeiro no período compreendido pelo final do século XIX e os 20 primeiros anos deste século, o leitor poderia recorrer aos seguintes trabalhos: Bechimol, Jaime Larry - Pereira Passos - Um Haussmann Tropical: as transformações na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1982, 3 vols. xérox.Pechman, Sérgio & Fritsch, Lilian - *A Reforma Urbana e o seu Avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal* ,Revista Brasileira de História,

vol. 5, nº 8/9, pp.139/195.Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz - *Formação do Capital imobiliário e a Produção no rio de Janeiro-1870/1930*, Revista Espaço e Debates, nº 15, Ano V, 1985, pp. 5/32.

(2)Sobre o singular percurso das idéias modernistas no pensamento urbanístico brasileiro ver Cardoso,Adauto Lúcio - Construindo a Utopia:urbanismo e modernidade no Brasil,Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 1988.

(3)Cf. Chauí, Marilena - Cultura e Democracia, São Paulo, 1982.

(4)Um bom indicador deste fenômeno é a ciração em 1968 da Sociedade Brasileira em Planejamento, como "sociedade civil de caráter técnico,educativo,cultural e profissional" que pretendia mobilizar os planejadores para "divulgar o conceito de planejamento". Ver SBP-Estatutos Sociais, outubro de 1968.

(5)Ver como exemplo desta vertente Cornely, Seno A. - *Subsídios sobre Planejamento Participativo*,Revista Brasileira de Planejamento, nº7, IBP Editores, Porto Alegre, 1987.

(6)Quem melhor expressou esta perspectiva foi Carlo Nelson Ferreira dos Santos, como, por exemplo, em SANTOS, C. N. F. dos-*Tres movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro*, Revista Religião e Sociedade, Vozes, Rio de Janeiro, nº 2, setembro de 1977.

(7)Sobre a proposta de Reforma Urbana o leitor poderá consultar Abreu, Haroldo - *Reforma Urbana e Soberania Popular* e Ribeiro,Luiz Cesar de Queiroz - *Reforma Urbana; atualidades sobre um tema esquecido* in Debatendo a Reforma Urbana Fase, Rio de Janeiro, 1986.

(8)Acreditamos que a brutal retração da alocação das despesas públicas nos setores de educação,saúde, transportes, moradia e previdência não seja apenas a consequência da situação de insolvência financeira do Estado. Está em marcha uma política de contração da responsabilidade do poder público neste campo.

(9)As considerações a seguir estão fundadas na perspectiva da "acumulação urbana" que agrupa os processos de acumulação de capital, patrimônio e de renda que têm na cidade o seu objeto. Ver a este propósito:Ribeiro,Luiz Cesar de Queiroz-*Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação*, in Machado da Silva,L. A.- Solo Urbano:tópicos sobre o uso da terra Zahar, Rio de Janeiro, 1981,pp.29/48 e Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz - *Acumulação Urbana e a Cidade: reflexões sobre os impasses atuais da política urbana*, Ciências Sociais Hoje, 1986, Cortez Editora/ANPOCS, São Paulo, 1986, pp.53/79

(10)Ver Lessa,Carlos e Dain, Sulamis - *Capitalismo Associado:algumas referências para o tema Estado e Sociedade*, in Desenvolvimento Capitalista no Brasil, São Paulo, Brasiliense,

1984.

(11)A apropriação diferenciada do espaço permite a reprodução e ampliação das desigualdades sociais, pela acentuação da concentração de renda ,pela diferenciação das condições de vida e pelas separações simbólicas entre as classes e camadas sociais. David Vetter e Rosa Massena demonstraram para o caso da cidade do Rio de Janeiro a importância da segregação social como mecanismo de ampliação da renda real de certas camadas médias. O papel simbólico das diferenças espaciais na construção de uma morfologia social é pouco estudado entre nós, embora sua extraordinária evidência empírica. O trabalho clássico de Gilberto Velho sobre Copacabana continua sendo uma das poucas referências.V. Vetter, David Michael e Massena, Rosa Maria Ramalho-*Quem se Apropia dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-Estrutura Urbana?* in Machado da Silva, L. A. - Op. Cit. pp.49/77 e Velho, Gilberto - **A Utopia Urbana**, Zahar, Rio de Janeiro, 1973.

(12)A representação do planejamento politizado como jogo de xadrez é inspirada da metáfora criada por Francisco de Oliveira para descrever a característica política do Estado do Bem Estar, que consegue compatibilizar esfera púbica e democracia, regulação pública e economia de mercado.

"Utilizando-se uma metáfora entre o jogo de xadrez e o jogo de damas, pode-se dizer que o Estado-Providência é um espaço de lutas de classe onde os territórios-no caso, de cada direito-são previamente mapeados e hierarquizados,isto é, não se trata de um campo isomorfo e isônomo. Os adversários sabem que ao invadirem determinadas área,onde a hierarquia da dama, da torre ou do cavalo é dada, a luta de classe consiste em buscar alternativas que anulem a posição previamente hierarquizada, e o poder de fogo das peças mais importantes. Somente entre os neófitos é que o jogo- ou a luta de classes- pode arrasar impunemente o poder de cada peça previamente estabelecida. Nas palavras de Przworski, trata-se de "incertezas previsíveis."Ao contrário, o jogo de damas,onde a hierarquia das peças é completamente horizontal - a obtenção de "peças coroadas" é o corolário dessa homogeneização- qualquer peça do mesmo valor pode varrer completamente toda a formação de jogo do adversário. A metáfora do xadrez serve para colocar de pé o que é característico da construção da esfera pública: a construção e o re-conhecimento da alteridade, do outro,do terreno indevasável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais.Enquanto em sociedades sem esfera pública o jogo de damas é a metáfora mais pertinente: nos Estados de Mal-Estar, com uma penada, o Governo pode reduzir salários, aumentar impostos a seu bel prazer, confiscar bens - mesmo os da burguesia. "Ver "O Surgimento do Antivalor", **Novos Estudos**, nº 22, outubro de 1988, CEBRAP, São Paulo, pp.21/22.

(13)Topalov, Christian - **Naisance de l' Urbanisme Moderne et Réfrome de l' Habitat Populaire aux États-Unis**, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1988.

(14)Ver, a respeito, Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz et allii - A Produção Imobiliária no Rio de Janeiro, Relatório de Pesquisa, IPPUR/FINEP, Rio de Janeiro, 1988.

V PARTE

Bibliografia

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
IPPUR

BIBLIOGRAFIA

Planejamento Humanista: Padre Lebret

LEBRET, Louis Joseph. Manifesto por uma civilização solidária. São Paulo, Liv. Duas Cidades, 1961.

_____. Pricípios para a ação. São Paulo, Liv. Duas Cidades, 1950.

_____. Renovar o exame de consciência. São Paulo, Liv. Duas Cidades, 1960.

_____. Suicídio ou sobrevivência do Ocidente? Problemas fundamentais de nossa civilização. São Paulo, Liv. Duas Cidades.

_____. Apelos do Senhor. São Paulo, Liv. Duas Cidades, 1963.

_____. O drama do século XX: miséria, subdesenvolvimento, inconsciência, esperança. São Paulo, Liv. Duas Cidades, 1962.

_____. Propriedade e socialização. Barcelos (Port.), Figueirinhas, 1965.

_____. Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. São Paulo. Necessidade e Possibilidade dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, SP, CIBPU, 1958 (3 v.).

_____. Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. São Paulo. Necessidade e Possibilidades do Estado de São Paulo, SP, CIBPU, 1954 (2 v.).

_____. Guide pratique d'enquête sociale, Paris, Press Universitaires de France, 1951/55 (4 vol.) Manuel de l'enquête, II enquête rurale, II l'enquête urbaine; IV L'amenagement regional.

_____. Manual de incuesta social. Madri, Rialpi, 1961.

_____. Sociedades de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, São Paulo, Pesquisa Lebret (análise de estrutura urbana do aglomerado metropolitano de São Paulo). IN+n: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 38, jan/fev. 1969, p. 17/25.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 39, mar/abr. 1969, p. 17/18.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 40, mai/jun. 1969, p. 33/45.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 41, jul/ago 1969, p. 49/60.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 42, set/out, 1969, p. 53/70.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 43, nov/dez. 1969, p. 35/46.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 44, jan/fev. 1970, p. 30/45.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 45, mar/abr. 1970, p. 33/49.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 46, mai/jun, 1970, p. 21/35.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 47, jul/ago. 1970, p. 42/54.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 48, set/out. 1970. p. 23/33.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 49, nov/dez. 1970, p. 42/50.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 50, jan/fev. 1971, p. 47/61.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 51, mar/abr. 1971, p. 33/41.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 52, mai/jun. 1971, p. 20/32.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 53, set/out. 1971, p. 33/43.

_____. "Pesquisa Lebret" (cont). In: Engenharia Municipal, São Paulo, nº 55, abr/mai. 1972.

_____. "A pesquisa brasileira de padrões e vida". In: Separata da Revista Serviço Social, ano XIV, nº 72, São Paulo, 1954.

_____. Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1985.

_____. Civilisation... Paris, Les éditions ouvrières économie et humanisme, 1953.

_____. Dynamique concrete du developpement avec la

participation de Paul Boul (et O'outres). Paris, Economie et Humanisme, Les Editios Ouvivrés, 1963.

_____. Dinâmica concreta del desarrollo. Barcelona, 1966.

_____. Estudo sobre o desenvolvimento e implantação de indústrias interesando a Pernambuco e ao Nordeste. Ed. Rev. Recife, Candepe, 1974.

S/autor. "Debate em E & D: Planejamento - do populismo aos dias atuais". In: Espaço e Debates, ano I,nº 4, dez. 1981.

XAVIER, Antonio Grangeiro. Análise de um planejamento de Pernambuco; análise crítica do estudo do Padre Louis Joseph Lebret sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste. Recife, Condepe, 1974.

Os Arquitetos e o Planejamento

ALBERTO, Paulo. "Plano Diretor para E. B.". In: Arquitetura, nº 8, dez. 1962, p. 8/9.

BEZERRA, Antonio. "Planos Diretores para as cidades pequenas e médias do Brasil". In: Arquitetura, nº 22, abr. 1964, p. 20/26.

BRAGA, Rubens & MAS, Pierre. "Urbanismo, Arquitetura e Desenvolvimento". In: Arquitetura, nº 34, abr. 1965, p. 4/10.

CNOAY, Françoise. "Semiologia e Urbanismo". In: Arquitetura, nº 78, dez. 1968, p. 31/34.

COLE, Harry. "Introdução ao conceito de planejamento de ação e sua aplicação no Brasil". In: Arquitetura, nº 9, set. 1963.

_____. "Uma política de desenvolvimento urbano. O grande objetivo para 1966". In: Arquitetura,nº 46, abr. 1966. p. 28/29.

_____. "Urbanização e desenvolvimento". In: Arquitetura, nº 59, mai. 1967, p. 16/17.

COSTA, Luiz Carlos. "Atualidade do planejamento territorial". In: Arquitetura, nº 45, mar. 1966. p. 33/38.

_____. "Planejamento no povoamento do país". In: Arquitetura, nº 58, abr. 1967, p. 15/16.

FAYET, Carlos Maximiliano. "Aspecrtos do planejamento urbano". In: Arquitetura, nº 74, ago. 1968. p. 30/31.

FERREIRA, Francisco Whitaker. "Pesquisa e planejamento do desenvolvimento". In: Arquitetura, nº 70, 1968. p. 31/37.

GUEDES, Joaquim & WILNEIN, Jorge. "A integração do arquiteto no planejamento:. In: Arquitetura, nº 58, abr. 1967, p. 14.

WOENIGSBERGER, Otto. "Planejamento de Ação". In: Arquitetura, nº 9, set. 1965, p. 12/15.

_____. "O planejamento de ação em discussão". In: Arquitetura, nº 55, jan, 1967, p. 25/27.

MODESTO, Helio. "Problemas de planejamento urbano". In: Arquitetura, nº 72/72, jun/jul, p. 19/22.

NACLOGLIN, J. Brian. "Notas sobre a natureza da mudança física para uma visão do planejamento físico", IN\n: Arquitetura, nº 65, nov. 1967, p. 19/22.

RIOS, José Arthur. "Reforma urbana ou planejamento de cidades". In: Arquitetura, nº 54, dez. 1966, p. 25/28.

SANTOS, Ezio Távora. "Aspectos econômicos do planejamento físico". In: Arquitetura, nº 30, dez. 1964, p. 44/45.

S/autor. "Rio de Janeiro, 1963". In: Arquitetura, nº 7, jan. 1963. p. 4/5.

S/autor. "A partilha e o plano". In: Arquitetura, nº 8, fev. 1963, p. 2/3.

S/autor. "O desenvolvimento econômico e urbano, implicações sociais". In: Arquitetura, nº 10, abr. 1963, p. 26/32.

S/autor. "Reforma urbana". In: Arquitetura, nº 11, mar. 1963. p. 2/3.

S/autor. "Seminário de habitação e reforma urbana". In: Arquitetura, nº 12, jun. 1963, p. 4/5.

S/autor. "Habitação e reforma urbana". In: Arquitetura, nº 14, ago. 1963, p. 2

S/autor. "Plano da cidade de Goiânia". In: Arquitetura, nº 14, ago. 1963, p. 11/16.

S/autor. "Seminário de habitação e reforma urbana". In: Arquitetura, nº 5, set. 1963, p. 17/24.

S/autor. "Dois fatos". In: Arquitetura, nº 20, fev. 1964, p. 2.

S/autor. "O caso Doxiadis". In: Arquitetura, nº 20, fev. 1964, p. 22/23.

S/autor. "O governo, os arquitetos e o planejamento territorial". In: Arquitetura, nº 21, mar. 1964, p. 2.

S/autor. "A necessidade de planejar". In: Arquitetura, nº 22, abr. 1964, p. 2.

S/autor. "Bibliografia comentada sobre planejamento urbano". In: Arquitetura, nº 202, abr. 1964, p. 20/26.

S/autor. "Planejamento urbano". In: Arquitetura, nº 38, ago. 1965, p. 4.

S/autor. "VII Congresso Brasileiro de Arquitetos". In: Arquitetura, nº 77, nov. 1968, p. 21/32.

VILLAÇA, Flávio. "A pesquisa do uso da terra urbana e sua lapli-cação em planos locais integrados". In: Arquitetura, n 71, mai. 1968, p. 14/21.

WILHEIN, Jorge. "A tal da reforma urbana". In: Arquitetura, nº 21, mar. 1964, p. 14/16.

_____. "Planejamento e sua importância na formação do arquiteto". In: Arquitetura, nº 24, jun. 1964, p. 10/15.

_____. "Critérios para projetar uma rua". In: Arquitetura, n 46, abr. 1966, p. 21/23.

_____. "O urbanismo no subdesenvolvimento: 5 idéias". In: Arquitetura, nº 58, abr. 1967, p. 19/20.

_____. "Planos diretores no Brasil: uma enquete". In: Arquitetura, nº 61, jul. 1967, p. 25/26.

_____. Objetivo do planejamento urbano". In: Arquitetura, nº 71, mai. 1968, p. 22/25.

WITAKER, Francisco. "Um roteiro de pesquisa para o planejamento". In: Arquitetura, nº 41, nov. 1965, p. 27/30.

Reforma Urbana e Planejamento

S/autor. "Elementos básicos para o planejamento de São Paulo". In: Rev. de Administração Municipal, nº 11, ul/ago. 1`955 (p. 82/84).

S/autor. "Levantamento urbanístico da capital paulista". In: Rev. de Administração Municipal, nº 19, nov/dez. 1956 (p. 15/16).

S/autor. "Relatório de Lucio Costa sobre o plano piloto de Brasília". In: Rev. de Administração Municipal, nº 21, mar/abr. 1957, p. 21/31.

S/autor. "Impressões de Sir Willian Holford sobre o projeto Lucio Costa para Brasília". In: Rev. de Administração Municipal, nº 21, mar/abr. 1957, p. 37/39.

S/autor. "Plano Piloto de Brasília - Relatório do juri". In: Rev. de Administração Municipal, nº 21, mar/abr. 1957, p. 37/39.

S/autor. "Resumo do plano dos irmãos Roberto para Brasília". In: Rev. de Administração Municipal, nº 22, mai/jun. 1957. p.

13/18.

S/autor. "Planejamento urbano do Interior Paulista". In: Rev. de Administração Municipal, nº 25, nov/dez. 1957, p. 5/8.

JADANOVSKI, Isaac. "Zoneamento de Brasília: uma experiência fascinante". In: Rev. de Administração Municipal, nº 25, nov/dez. 1957 p. 12/14.

S/autor. "Introdução". In: Rev. de Administração Municipal, nº 27, mar/abr. 1958, p. 4/5.

S/autor. "Pesquisa urbana de São Paulo". In: Rev. de Administração Municipal, nº 27, mar/abr. 1958. p. 5/25.

S/autor. "Planos-Diretores para as estâncias". In: Rev. de Administração Municipal, nº 29, jul/ago, 1958, p. 13/15.

S/autor. "O ensino da planificação na América do Sul", In: Rev. de Administração Municipal, nº 32, jan/fev. 1959 p. 5/9.

MARTINS, Nelly Peixoto. "Rio Grande: experiência urbanística" In: Rev. de Administração Municipal, nº 40, mai/jun. 1960. p. 3/17.

MELLO, Diogo Lordello de. "Transportes coletivos e planejamento". In: Rev. de Administração Municipal, nº 41, jul/ago. 1960, p. 3/19.

S/autor. "Princípios gerais de saneamento". In: Rev. de Administração Municipal, nº , nov. 1954, p. 109/112.

S/autor. "Necessidade do planejamento". In; Rev. de Administração Municipal, nº 12, set/out, 1955 (p. 111/113). IBAM.

S/autor. "São Paulo e a necessidade de um Plano Diretor". In: Rev. de Administração Municipal, nº 13, nov/dez. 1955 p. 167/172.

S/autor. "Planificação integral". In: Rev. de Administração Municipal, nº 17, jul/ago. 1956. p. 23/25.

S/autor. "Planejamento". In: Rev. de Administração Municipal, nº 18, set/out. 1956. p. 16/18.

S/autor. "O que é planejar". In: Rev. de Administração Municipal, nº 20, jan/fev. 1957, p. 9/11.

S/autor. "Vantagens que os Planos Diretores oferecem aos municípios". In: Rev. de Administração Municipal, nº 22, mai/jun, 1957, p. 20/29, IBAM.

S/autor. "Formação de planejadores". In: Rev. de Administração Municipal, nº 29, jul/ago. 1958, p. 5/10, IBAM.

S/autor. "O Planejamento Urbano e a Administração Municipal". In: Rev. de Administração Municipal, nº 32, jan/fev. 1959, p. 12/14. IBAM.

S/autor. "Técnica de planejamento urbano". In: Rev. de Administração Municipal, nº 33, mar/abr. 1959, p. 7/26. IBAM.

MELLO, Diogo Lordello de & MODESTO, Hélio. "Mentalidade de planejamento no Brasil". In: Rev. de Administração Municipal, nº 39, mar/abr. 1960, p. 3/15.

VIOLICH, Francis. "Crescimento urbano e planejamento no Brasil". In: Rev. de Administração Municipal, nº 39, mar/abr. 1960 p. 17/25.

BARCEZ, Luiz Armando. "Descentralização urbana". In: Rev. de Administração Municipal, nº 40, mai/jun, 1960, p. 18/23. IBAM.

REIS, José de Oliveira. "Planejamento urbano e planejamento regional". In: Rev. de Administração Municipal, nº 42, set/out, 1960, p. 11/23.

MELLO, Luiz Anhaia. "Planejamento Territorial do litoral norte de São Paulo". In: Rev. de Administração Municipal, nº 45, mar/abr. 1961, p. 115/126.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. "Planejamento governamental". In: Rev. de Administração Municipal, nº 45, mar/abr. 1961, p. 127/137. IBAM.

PEREIRA, Rubens de Matos. "A experiência do planejamento no município de S. José dos Campos". In: Rev. de Administração Municipal, nº 45, mar/abr. 1961, p. 138/142. IBAM.

DORICH, Luiz. "Planejamento urbano e abastecimento d'água". In: Revista de Administração Municipal, nº 47, jul/ago, 1961 p. 387/389.

DRUMOND, J.A. "Planejamento para as prefeituras municipais". In: Rev. de Administração Municipal, nº 48, set/out, 1961 p. 463/486. IBAM.

MEDEIROS, Ethel Bouzer. "Planejamento da recreação municipal". In: Rev. de Administração Municipal, nº 49, nov/dez, 1961 p. 463/486. IBAM.

MEIRELLES, Hely Lopes. "A carta dos Andes". In: Rev. de Administração Municipal, nº 49, nov/dez, 1961 p. 487/490. IBAM.

SOARES, Sérgio Branco. "Urbanismo e construção na França". In: Rev. de Administração Municipal, nº 51, mar/abr. 1961 p. 93/106.

NOBRE, Freitas. "Plano diretor para salvar do caos a cidade de São Paulo". In: Rev. de Administração Municipal, nº 52, mai/jun. 1962 p. 195/199.

LEMOS, Lauro de Oliveira. "Plano urbanístico de Fortaleza". In: Rev. de Administração Municipal, nº 56, jan/fev. 1963 p. 3/6. IBAM.

VIOLICH, Francis. "Bibliografia comentada sobre planejamento urbano na América Latina". In: Rev. de Administração Municipal, nº 57, mar/abr. 1963, p. 100/119. IBAM.

PEREIRA, Rubens de Mattos. "Organização para o planejamento municipal". In: Rev. de Administração Municipal, nº 59, jul/ago. 1963, p. 271/292. IBAM.

_____. "Integração do planejamento físico no planejamento governamental". In: Rev. de Administração Municipal, nº 68, jan/fev. 1965 p. 3(17), IBAM.

Desenvolvimento Urbano

ABISABER, Azia Nacib. A cidade de Manaus (primeiros estudos), Revista Paulista de Geografia, IBGEm nº 15, São Paulo, out. 1953, p. 18/44.

_____. Terra Paulista, Boletim Paulista de Geografia, AGB, jul. 1956, p. 7/53.

_____. O sítio e a organizaç!ao do espaço urbano de Franca. Notas prévias. Geografia e Planejamento, USP, nº 16, São Paulo, 1975.

ABREU, Maurício de A. Contribuição d\ao estudo do papel do Estado na evolução da estrutura urbana, Revista Brasielira de Geografia, IBGE, nº 2, ano 36, 1974, p. 37/56.

ABREU, Adilson Avanside. As funções urbanas da zona do mercado central de São Paulo, Boletim Paulista de Geografia, AGB, nº 211, ano 28, 1969.

ALMEIDA, Elsione E. R. de. A organização espacial do setor metropolitano de São Paulo (conslusão), Boletim Geográfico, IBGE, nº 257, ano 36, 1978, p. 581.

ALMEIDA, Eliza Mendes de et alli. Análise Fatorial de três áreas metropolitanas, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, Boletim Carioca de Geografia, AGB, ano XXII, 1971, p. 101/128.

AZEVEDO, Aroldo. São Paulo. Da vila quinhentista à metrópole regional, Revista Paulista de Geografia, nº 39, São Paulo, 1961, p. 12/47.

BOTELHO, Maria Emília T. de C. Ritmos de crescimento urbano no nordeste, Revista Brasileira de Geografia, 27(3), 1965, p. 483/490.

BOUDEVILLE, Jacques R. Brasília, in Boletim Geográfico, IBGE, º 157, ano XVIII, p. 579.

BORDE JEAN. O Progresso de uma capelão - Santiago do Chile, Boletim Geográfico, IBGE, nº 155, ano XVIII, p. 201.

CIDADE, F. de Paula Gen. Aspectos de Mato Grosso: Corumbá, Revista Brasileira de Geografia, IBGE, ano V, 1943, 173/195.

CARDOSO, Mª Francisca T. - Aspecto geográfico da cidade de Cataguases, Boletim Carioca de Geografia, nº 4, ano C, out/dez, 1955, p. 423/448.

_____. Teoria 49/78 XX VIII - Desequilíbrio regional - Formulação teórica, Boletim Carioca de Geografia, AGB, 1977/1978.

_____. Campinas Grandes e suas funções como capital regional, in Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 4, ano XXV, 1963, p. 3/32.

_____. Considerações sobre a distribuição dos equipamentos urbanos no espaço pernambucano e indicação dos polos existentes, Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 1, ano 32, 1970, p. 73/86.

CARVALHO, Eloisa de - Notas para o estudo de geografia urbana, Boletim Geográfico, IBGE, nº 136, ano XV, p. 71.

CAEMMERER, H. Paul - Washington: a bela capital dos Estados Unidos, Boletim Geográfico, IBGE, nº 46, ano I, p. 320.

CASTRO, Inaˊet alli - O processo de urbanização do continente africano, Boletim Carioca de Geografia, AGB, ano XXV 1976, 43/60.

CASTRO, Therezinha de - Evolução política e crescimento da cidade do Rio de Janeiro, Revista Brasileira de Geografia, nº 4, ano XXVII, 1965, p. 569/586.

CORRÊA FILHO, Virgilio - Lambari, Boletim Geográfico, IBGE, nº 5-O, ano V, p. 155.

CORRÊA, Roberto Lobato - Contribuição ao estado da área de influência de Aracaju, Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 2, ano XXVII, 1965, p. 233/258.

Davidovich, Fany - Aspectos geográficos de um centro industrial: Jundiaí em 1962, Revista Brasileira de Geografia, nº 4, ano XXVIII, 1968, p. 329/374.

Deffontaine, Pierre - Como se constitui no Brasil a rede de cidades, Boletim Geográfico, IBGE, nº 15, ano II, p. 299.

Diniz, José A.F. - A zona de influência de Aracaju, REvista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 3, ano 31, 1969, p. 103/150.

Duarte, Aluizio Capdeville - Aracaju e sua região. Boletim Geográfico, IBGe, nº 220, ano 30, 1971, p. 3/130.

Dias, Catarina V. - Marabá, Centro Comercial da Castanha. Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 4, ano 20, 1958, p. 383/427.

Duarte, Haidine de S.B. - Estrutura urbana do estado do Rio de Janeiro, uma análise no tempo, Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 4, ano 43, 1981, p. 477/560.

Egler, Walter A. - O sertão de Pernambuco, Boletim Carioca de Geografia, AGB, ano XIV, 1962, p. 16/56.

Grupo de Trabalho do DEGEO-IBGE - Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas, Revista Brasileira de Geografia, nº 4, ano 31, 1969, p. 53/127.

Heloiz Nascimento, Benedicto - Desenvolvimento econômico: considerações em torno do encedente e sua acumulação, Geografia e Planejamento, USP, nº 19, 1979.

LOBATO, Monteiro - Cidades mortas, Boletim Paulista de Geografia, AGB, nº 11, 1952, p. 58/60.

Kelble, D.E. - Modelos de desenvolvimento econômico, Boletim Geográfico, IBGE, nº 233, ano 32, 1973, p. 3/63.

Martins, Gilda C.I. de - Contribuição ao estudo da estrutura interna de áreas metropolitanas.

Moreira, Amélia A.N. - A cidade de Tresina, Boletim Geográfico, IBGE, nº 230, ano 31, 1972, p. 3/85.

Uchoa, Julio B. - a tendência urbanística da população do país, Boletim Geográfico, IBGE, ano , p. 27.

Vicente de Carvalho, Conceição - As cidades brasileiras. Boletim Geográfico, IBGE, nº 63, ano VI, p. 266.

Geografia Urbana

Abreu, Adilson A. de - Geografia e Planejamento - Estudo de Caso. Geografia e Planejamento, USP, nº 29, 1977.

ARBOS, H. - Geografia Urbana, Boletim Geográfico, IBGE, nº 34, ano III, p 1268.

Davidovich, Fany - Uma análise geográfica da urbanização brasileira: serviços de infra-estrutura dos principais centros do país. Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 3, ano 42, 1980, p. 432/476.

Deffontaines, Pierre - Posições de geografia humana. Por que geografia humana? Boletim Paulista de Geografia, AGB, nº 32, 1959, p. 3/15.

Faissol, Speridião - Teorização e quantificação na geografia, Revista Brasileira de Geografia, IBGE, nº 1, ano 34, 1972, p. 145/164.

Hartshorne, Richard - Propósitos e natureza da geografia, São

Paulo, Hucitec, 1978.

O Municipalismo de 1946

1949 - Revista Brasileira dos municípios. Códice da Biblioteca Nacional (I-4 21-03-1).

Através das revistas. O Município e a Campanha Municipalista, p. 319/328, ano II, nº 6.

Lindemberg, Carlos - Integração dos municípios nas suas funções básicas, p. 185, ano II, nº 6.

Notícias e comentários - I Congresso Nacional dos Municípios brasileiros, p. 350/353, ano II, nº 6.

_____ - Fundação dos municípios, p. 353/357, ano II, nº 6.

_____ - Ganha vulto o movimento municipalista, p. 384, ano II, nº 6.

_____ - Monções de Aplausos do IBGE, p. 385, ano II, nº 6.

PUCCI, Boulanger - Emancipação econômica dos municípios, p. 207/214, ano II, nº 6.

Távora, General Juarez - Observações à margem do nosso desenvolvimento econômico, p. 712/721. ano II, nº 8.

Xavier, Rafael - Município - Fundamento do regime democrático, p. 705/712, ano II, nº 8.

_____ - O município - postoi avançado da civilização rural, p. 194/206, ano II, nº 6.

1950 - Revista Brasileira dos Municípios. BN (cod. I, 421-03-1).

Administração e Urbanismo. O problema de nossos dias. O plano urbanístico Diretor dos municípios. p.714, ano III, nº 11.

Dutra, Eurico Gaspar (Presidência da República). A bandeira vitoriosa do municipalismo, ano III, nº 9.

I Congresso Nacional dos municípios brasileiros, p. 265/323, ano III, nº 10.

Jobim, Walter. Frutos da cooperação interadministrativa do Rio Grande do Sul, p. 4/12, ano III, nº 9.

Junior Reis, J. Oliveira - Avaliação estatística da economia nacional, p. 955, ano II, nº 12.

1952 - Revista Brasileira dos municípios. BN (cod. 421-03-1)

Administração e Urbanismo - Da necessidade do planejamento na administração pública. p. 195/196 ano V, nº 18, 1982.

ALENCAR, Stélio E. de - Os municípios brasileiros e o moderno urbanismo. p. 604/611, ano V, nº 20, 1952.

Através da imprensa - É o municipaliso a base do equilíbrio nacional? p. 450/451, ano V, nº 19, 1952.

Fernandes, Moacir, M. - Saudação aos municipalistas, p. 65/66, ano VII, nº 26, 1954.

FERREIRA, Itagildo. Limitações tributárias municipais, p. 1/7, ano VII, nº 25, 1954.

MACHADO NETO, Brasilio. Enraves do municipalismo, p. 168, ano VII, nº 27, 1954.

1955 - Revista Brasileira dos Municípios BN (cod. 421-03-1)

AMATO, Pedro M. Maior eficiência como estímulo para maior autonomia. p. 47/50, ano VIII, nº 29, 1955.

AMÉRICO SIMAS, Francisco. Bases de um planejamento econômico para a Bahia, p 38/43, ano VIII, nº 29, 1955.

MACHADO NETO, Brasílio - Urbanização, p. 237, ano VIII, nº 31, 1955.

Notícias e comentários - Diretrizes para o movimento municipalista, p. 65, ano VIII, nº 29, 1955.

1956 - Revista Brasileira dos municípios.

FERREIRA, Artur - A contribuição do IBGE ao municipalismo, p. 220/221, ano IX, nº 35/36, 1956.

GOMES, Pimentel - O municipalismo modelar, p. 241, ano IX, nº 35/36, 1956.

1957 - Revista Brasileira dos Municípios BN (cod. I 421-03-1).

Carneiro, Levy - Organização dos municípios, p. 29/30, ano X, nº 37/38, 1957.

Fernandes, Ronaldo de O. - O êxodo rural e o desenvolvimento das áreas urbanas o Brasil. p. 129/136, ano X, nº 39/40, 1957.

Mello, Lordello de - Racionalização do governo Municipal no Brasil. p. 151/160, ano X, nº 39/40, 1957.

Notas e comentários - IV Congresso Nacional de Municípios, p. 112, ano X, nº 37, 38, 1957.

Oliveira, Yves de - Introdução ao estudo da filosofia municipalista, p. 147/150, ano X, nº 39/40, 1957.

1958 - Revista Brasileira dos Municípios. BN (cod. 421-03-1).

Boffi, Luiz L. A municipalização e as sociedades de economias mistas. p. 199/200, ano XI, nº 43/44, 1958.

Delorenzo Neto, Antonio - O conceito de matéria municipal, p. 15/17, ano XI, nº 41/42, 1958.

Biblioteca do Instituto de Administração Municipal - IBAM (RJ).

ALMEIDA, Rômulo - Um novo municipalismo. Folha de São Paulo, SP, 07/06/78 (cod. 352-081 doc. p. 3, nº 15).

AMARAL, Rubens do - Municipalismo autêntico, Diário de São Paulo, SP, 09/06/1962, nº 19 (cod. 352-081, doc. p. 4).

ANDRÉ, Alberto - Uma análise dos problemas comunais, Revista dos Municípios, Porto Alegre, v. 3, nº 4, 1961, p. 617 (cod. 352. 05 D 419 r).

VII Congresso Interamericano de Municípios, Rio de Janeiro, de 10 a 16 de novembro de 1958, Consolidação dos Princípios de Autonomia Municipal com a Necessidade de Planificação. (cod. 352.063 cong. p. 6).

IV Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, Rio de Janeiro, 27 de abril a 5 de maio de 1957 - Republica Municipalista, nº 4 (cod. 352.063 cong. p. 5).

III Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, São Lourenço, 15 a 22 de maio de 1954 (cod. 352.063 cong. p. 3).

IV Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, Rio de Janeiro, 27 de abril a 5 de maio de 1957. (cod. 352.063 cong. p. 5).

I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, Petrópolis, 2 a 8 de abril de 1950 (cod. 352.063 cong. p. 1).

Delorenzo Neto, Antonio, Legislação Municipal e Descentralização Administrativa por A. Delorenzo Neto, 34 p. Estudos Municipais, nº 10, Separata da Revista de Serviço Público (cod. 352.081 D 362 LF).

Lordello de Mello, Diogo. Panorama da Administração Municipal Brasileira, Cadernos de Administração Pública da Fundação, nº 26, Getúlio Vargas, RJ, 1955.

MEDEIROS, Océlio de - O Governo Municipal no Brasil - Introdução ao estudo do municipalismo através das Constituições, RJ, p. 126 (cod. 342.081 M 488 p.).

OLIVEIRA, Yves de - Que é Municipalismo? Cadernos de Cultura Municipalista, nº 1, Associação Brasileira dos Municípios, 1959, p. 32 (cod. 352.081.048 q.F.).

Notícias Municipais - O Movimento Municipalista e a Reunião de Guarujá. Notícias Municipais, Rio de Janeiro, V. II. nº 10, 1955, p. 4/6.

PINTO, Luiz - Ruralismo e Municipalismo. Conferência realizada em Florianópolis e Curitiba em 1955 (cod. 352.081 doc. p. 2).

I Reunião dos Presidentes das Associações Regionais de Municípios, RJ, 30 e 31 de outubro de 1959 (cod. 352.063 cong. p. 33).

VIEIRA, Pontes - Comissão dos Municípios. Projeto de Resolução dos Deputados Pontes Vieria criando a Comissão dos Municípios, Notícias Municipais, Rio de Janeiro, V. II, nº 19, 1956, p. 6/11 (cod. 352.05 I 59).

Biblioteca do IBGE (RJ)

XAVIER, Rafael - O município e a realidade nacional, Rio de Janeiro (DF), IBGE 1952, p. 138 (352.081 X 3m).

_____ - Pela revitalização do município, Rio de Janeiro (DF), IBGE, 1948, 204 p.

_____ - A Campanha Municipalista, Rio de Janeiro (DF), IBGE, 1950, p. 234.

_____ - Município Fundamento do Regime Democrático, Revista Finanças Públicas, Rio de Janeiro, nº 110, Fevereiro 1950, p. 14/15.

_____ - Congresso de Prefeitos no Triângulo Mineiro, 1949, p. 31 (cod. 352.063 cong.).